

**E  
R  
E  
S**

**52**

## **seminarios y conferencias**

# **F**uturo de las familias y desafíos para las políticas

**Irma Arriagada**  
Editora

**División de Desarrollo Social**

**Santiago de Chile, abril de 2008**



Este documento fue preparado por Irma Arriagada, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social, de la CEPAL, con insumos proporcionados por Verónica Aranda, consultora de la misma División, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL-UNFPA "Programa Regional de Población y Desarrollo 2005-2007 (RLA/5P/203)". La publicación de esta serie contó con el auspicio de SIDA en el marco del proyecto CEPAL-SIDA *Enhancing Economic and Social Conditions and Opportunities of Vulnerable Groups in Latin America*.

Los artículos reunidos en este texto fueron presentados en la reunión de especialistas "Futuro de las familias y desafíos para las políticas públicas", que se llevó a cabo en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile, los días 22 y 23 de noviembre de 2007. Se contó con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-9033      ISSN versión electrónica 1680-9041

ISBN: 978-92-1-323186-9

LC/L.2888-P

Nº de venta: S.08.II.G.25

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b>	7
<b>Introducción</b>	9
<b>Sesión inaugural</b>	13
Discurso del representante de la CEPAL, Mario Báez	13
Discurso del representante de UNFPA, Esteban Caballero	15
Discurso del director de CELADE, Dirk Jaspers	16
<b>Parte I</b>	
<b>Mesa redonda: Futuro de las Familias</b>	
El futuro de las familias	
<i>María de los Ángeles Durán</i>	19
El futuro del cuidado	
<i>Rosario Aguirre</i>	23
Los desafíos de una política pública para las familias	
<i>Catalina Wainerman</i>	35
Notas sobre la metamorfosis de la familia en Chile	
<i>Ximena Valdés</i>	41
Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde el enfoque de derechos	
<i>Laura Pautassi</i>	59
Distribución del trabajo en las familias y (nuevas) masculinidades	
<i>José Olavarría</i>	77
Comentarios	
<i>Virginia Guzmán</i>	85

**Parte II****Mesa redonda: Los desafíos para las políticas hacia las familias**

Nuevas políticas sociales de producción y reproducción	
<i>Jeanine Anderson</i> .....	89
Aprendizajes, aspectos pendientes y propuestas para las políticas hacia las familias	
<i>Teresa Valdés</i> .....	99
Aprendizaje de la experiencia de las políticas de familia en Colombia y Bogotá	
<i>Ana Rico de Alonso</i> .....	113
Desafíos para las políticas públicas en Cuba, una sociedad que envejece	
<i>Mayda Álvarez y Juan Carlos Alfonso</i> .....	119
Pobreza, familia y relaciones de género. Lecciones de la experiencia	
<i>Cecilia Pérez</i> .....	127
Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto	
<i>Mercedes González de la Rocha</i> .....	139
Comentarios	
<i>Oswaldo Larrañaga</i> .....	151

**Temas de debate y desafíos pendientes**

Desafíos, propuestas y recomendaciones.	
<i>Verónica Aranda</i> .....	155

**Lanzamiento del libro *Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros***

Presentación de la representante de UNIFEM, Teresa Rodríguez.....	159
Presentación del representante de la CEPAL, Andras Uthoff.....	161
Presentación de la coordinadora del libro, Irma Arriagada.....	163
Presentación de la Jefa de la Unidad de la Mujer, Sonia Montaña.....	166
Comentarios	
<i>María de los Ángeles Durán</i> .....	169
Comentarios	
<i>Rocío Rosero</i> .....	172

**Anexos**

Lista de participantes.....	177
Programa de la reunión.....	180

**Serie Seminarios y conferencias: números publicados.....183****Índice de cuadros**

CUADRO 1	MONTEVIDEO, 2003: ATENCIÓN DE NIÑOS PEQUEÑOS (0 A 3 AÑOS) SEGÚN SEXO EL ENCUESTADO .....	31
CUADRO 2	MONTEVIDEO, 2003: PROTECCIÓN Y CUIDADO DE PERSONAS MAYORES SEGÚN SEXO DEL ENCUESTADO.....	31

CUADRO 3	CHILE, 2006: TIPOS DE FAMILIA SEGÚN RELACIÓN DE RESIDENCIA Y FILIACIÓN.....	50
CUADRO 4	COMPARACIONES DE INDICADORES DEMOGRÁFICOS SELECCIONADOS, 2000-2006.....	120
CUADRO 5	CUBA: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD (HIJOS POR MUJER), 1975-2006.....	120
CUADRO 6	EVOLUCIÓN DE LA ESPERANZA DE VIDA AL NACER, 1955-2003 .....	121
CUADRO 7	CUBA: EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN, 1907-2001 .....	122

### Índice de gráficos

GRÁFICO 1	CHILE: TASA DE NUPCIALIDAD, 1850-2000.....	45
GRÁFICO 2	HIJOS NACIDOS FUERA DEL MATRIMONIO, 1900-2000.....	46
GRÁFICO 3	CHILE: TIPO DE REGÍMENES PATRIMONIALES EN EL MATRIMONIO, 2000-2006.....	48
GRÁFICO 4	CHILE: NACIMIENTOS DENTRO Y FUERA DEL MATRIMONIO, 2000-2006 .....	49
GRÁFICO 5	CUBA, NACIDOS VIVOS. PERIODO, 1958-2005 .....	121



## Resumen

---

En esta publicación se compilan las exposiciones, los comentarios y el debate de la reunión de especialistas “Futuro de las familias y desafíos para las políticas”, realizada por la División de Desarrollo Social en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en Santiago, los días 22 y 23 de noviembre de 2007. En la realización de esta reunión CEPAL contó con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

La estructura del texto es la siguiente: se inicia con la sesión de apertura y continúa con una mesa redonda sobre el futuro de las familias, prosigue con un apartado sobre los desafíos que enfrentan las políticas y finalmente, se presenta una síntesis de los principales temas de debate y se incluyen como anexos el programa de la reunión y la lista de participantes. Asimismo se recogen las presentaciones realizadas en el lanzamiento del libro de CEPAL y UNFPA *Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros*.





## Introducción

---

La reunión de especialistas Futuro de las familias y desafíos para las políticas, realizada por la División de Desarrollo Social, con el apoyo de la División de Población y la Unidad Mujer y Desarrollo de CEPAL, y con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), se realizó los días 22 y 23 de noviembre de 2007 en la sede de CEPAL, Santiago. Se contó con la presencia de especialistas en el tema, académicos y diseñadores de políticas, representantes de gobierno, de organismos no gubernamentales y del sistema de las Naciones Unidas (ver Anexo 1 con lista de participantes).

Esta es la cuarta reunión sobre familia que se realiza y marca la continuidad en el tema en la CEPAL. Las reuniones anteriores Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces de 2004 Políticas hacia las familias. Protección e inclusión sociales de 2005 y Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias de 2006 se orientaron a desarrollar un diagnóstico actualizado de la realidad que viven las familias latinoamericanas y de las políticas orientadas hacia el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Los principales objetivos planteados en esta cuarta reunión fueron tres: 1. Evaluar los logros e identificar los desafíos futuros en el tema; 2. Plantear las líneas de acción que deben seguir las políticas públicas, identificando áreas no analizadas y proponiendo políticas y 3. Generar un espacio de reflexión y debate con la participación de especialistas en torno a la aplicación de políticas orientadas a mejorar la situación de las familias en la región latinoamericana. De manera

más específica se proponía que la reunión de especialistas permitiera analizar en el marco de los diversos enfoques de las políticas hacia las familias, las líneas de trabajo futuras.

Para cumplir esos objetivos, la agenda de la reunión se organizó en torno a dos mesas redondas. En la primera “El futuro de las familias” se analizó la trayectoria de las familias y su heterogeneidad a la luz de los cambios demográficos, el envejecimiento poblacional, la baja en la tasa de fecundidad, la masiva inserción femenina al mercado laboral, el fenómeno migratorio y la deslocalización de las familias, así como las repercusiones de estos procesos en el ámbito de la vida privada, especialmente en relación al cuestionamiento de los roles de género tradicionales. El tema del cuidado de niños, niñas y adultos mayores, desde un enfoque de derechos, atravesó la discusión en estas materias, enfatizando la complejidad y la necesidad de mayores investigaciones al respecto.

En la segunda mesa, “Los desafíos para las políticas hacia las familias”, se continuó la reflexión sobre la compleja relación entre el ámbito productivo y reproductivo y el lugar de las familias como articulador de ambos espacios. Se reiteró el importante papel del Estado en esta relación mediante las políticas de alimentación, salud, vivienda, empleo, así como en la configuración del orden de género al interior de las familias y se analizó críticamente algunas experiencias de aplicación de políticas antipobreza, en especial, los programas de transferencias condicionadas de ingresos, con propuestas para mejorar su gestión y resultados.

Entre las principales recomendaciones *relativas a la investigación*, que se derivan de las presentaciones y del debate, se planteó la necesidad de otorgar una atención sistemática a áreas menos estudiadas como las relacionadas con el cuidado de niños, adultos mayores y al trabajo doméstico; a la violencia ejercida en la familia; al reparto de las responsabilidades, el poder y el tiempo al interior del hogar y a las dificultades que tienen hombres y especialmente mujeres, para articular familia y trabajo; a las transformaciones de la intimidad, de la identidad sexual y los nuevos arreglos familiares que incluyen personas del mismo sexo; a los procesos migratorios y sus efectos de deslocalización de las familias y a los efectos de las nuevas tecnologías de información, comunicación y médicas en el ámbito familiar y reproductivo. Para estos estudios se propone el uso de nuevos enfoques y metodologías que den cuenta de las dimensiones culturales, subjetivas y los significados de los cambios familiares.

En lo *referente a las políticas hacia las familias* se recomendó que desde un enfoque de derechos se avance en mayores grados de universalidad y calidad de los servicios; que estas políticas atiendan la diversidad de arreglos familiares existentes así como a la diferenciación social y étnica; la puesta en marcha de políticas participativas que articulen trabajo y familia y consideren el cuidado de niños, adultos, enfermos y discapacitados; promuevan la corresponsabilidad y la democracia dentro de la familia. De igual forma se apoyó la idea de desarrollar estrategias novedosas para el problema de la violencia de género así como el diseño de políticas que incluyan agentes públicos, privados y mixtos. Finalmente, se sugirió el despliegue de estrategias de evaluación y seguimiento de las políticas y sus impactos.

En relación con el *financiamiento de las políticas y programas dirigidos a las familias* se indicó que el Estado no dispone de recursos suficientes para ofrecer prestaciones universales básicas de calidad y la administración de las prestaciones contributivas tiende a ser excluyente. Se subrayó la dificultad de estimar el financiamiento destinado al bienestar familiar debido a que los programas orientados a las familias se encuentran dispersos entre distintos ministerios e instituciones y su coordinación se encuentra en instancias que no corresponden a la institucionalidad a cargo de los temas de familia. Entre las principales dificultades sobre el financiamiento que enfrentan las políticas orientadas a las familias, se señalaron los montos reducidos, la falta de compromiso institucional con los programas y la ausencia de articulación y coordinación entre ellos. Los programas orientados a las familias adolecen de gran fragilidad financiera y su permanencia,

muchas veces, está amenazada con los cambios de gobiernos, sobre todo cuando son de distinto signo político.

Los especialistas sugirieron la importancia de aumentar los recursos destinados al gasto social, por medio de una mayor captación de impuestos, con mayor tributación y mejorando la cobertura y eficiencia de las políticas sociales. Se recomendó buscar modalidades innovadoras en el financiamiento (mixto, tripartito y otros), y avanzar con los recursos económicos y sociales necesarios para enfrentar los nuevos riesgos sociales que se plantean en las distintas etapas del ciclo de vida familiar e implementar una estrategia coherente de desarrollo integral, fortaleciendo además la protección de los sectores más vulnerables. Asimismo se advirtió que el debate sobre la forma de hacerlo, y, en especial, la búsqueda de mecanismos redistributivos enfrenta serios conflictos de intereses, dado que los sistemas de financiamiento no son solo resultado de experticias, sino de negociaciones entre actores sociales y políticos con distinto grado de poder e influencia.

Finalmente, los especialistas recomendaron continuar con estos encuentros y convocar a expertos y expertas de la academia, de gobierno, de organizaciones no gubernamentales y agencias del sistema de las Naciones Unidas.



## Sesión inaugural

---

### Discurso del representante de la CEPAL, Mario Báez<sup>1</sup>

Deseo dar la más cordial bienvenida a los participantes a esta Reunión de Especialistas sobre Futuro de las familias y desafíos para las políticas públicas, agradecer el auspicio y apoyo de Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) para la implementación de este importante evento. Asimismo quiero destacar el respaldo que ha brindado la CEPAL a esta iniciativa interinstitucional, organizada por su División de Desarrollo Social –con la participación destacada de nuestra colega Irma Arriagada, pilar en el tema de familia en la CEPAL– con los aportes de la División de Población-CELADE y la Unidad de Mujer y Desarrollo.

Como institución preocupada por el desarrollo económico y social de la región, la CEPAL –desde hace una década y media– ha actuado como punto focal en el tema de la familia en América Latina y el Caribe. Para la celebración del Año Internacional de la Familia en 1994 la CEPAL realizó diversas reuniones preparatorias y cuyos resultados se compilaron en los libros Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional y Familia y Futuro. Un programa regional en América Latina y el Caribe.

A partir de la conmemoración de los diez años del Año Internacional de la Familia, CEPAL con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones

---

<sup>1</sup> Director de la División de Planificación de Programas y Operaciones de la CEPAL.

Unidas (UNFPA) y UNIFEM, ha organizado una serie de reuniones de expertos gubernamentales y no gubernamentales para compilar y debatir acerca de la complejidad y diversidad de las estructuras familiares en la región y de sus necesidades; y proponer enfoques de políticas públicas capaces de enfrentar los cambios que éstas han experimentado. Esta cuarta reunión que se realiza hoy marca la continuidad en este tema.

Las reuniones anteriores se orientaron principalmente a desarrollar un diagnóstico de la diversidad de estructuras familiares en la región latinoamericana, que reflejaron también la heterogeneidad regional y dieron cuenta de la diversidad de políticas orientadas a las familias.

Es así como en la reunión de expertos sobre Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces (CEPAL, 2004), se avanzó en el diagnóstico y análisis de las transformaciones sociales, económicas y culturales que han afectado la situación de las familias latinoamericanas.

Posteriormente, en el seminario de especialistas sobre Políticas hacia las familias. Protección e inclusión social (CEPAL, 2005) se debatió en torno al diseño de políticas orientadas hacia las familias y sus distintos modelos y enfoques; se examinó la diversidad de las políticas dirigidas a las familias y sus efectos en términos de inclusión social y bienestar, así como, sobre el principio de subsidiaridad, el cuidado familiar y la conciliación entre familia y trabajo, entre otros temas.

Por último, en la reunión de expertos sobre Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias (CEPAL, 2006) se profundizó la reflexión en torno a la aplicación de políticas orientadas a mejorar la situación de las familias en la región, y la forma en que éstas son consideradas como unidades de intervención de las políticas públicas.

Precisamente mañana en horas de la mañana presentaremos el libro *Familias y Políticas Públicas en América Latina. Una historia de desencuentros* que recoge el conocimiento acumulado durante este período de reflexión y análisis sobre la situación de las familias y las políticas que las afectan.

En esta oportunidad –fruto de nuestra colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)– el desarrollo de esta cuarta reunión de especialistas sobre Futuro de las familias y desafíos para las políticas públicas, tiene como objetivo evaluar los logros e identificar los temas prioritarios y las líneas de acción futuras que deben seguir las políticas públicas, identificando áreas no analizadas previamente, buscando alternativas que mejoren el diseño y la ejecución de programas de acción sobre la materia y proponiendo políticas que estén orientadas a mejorar la situación de las familias en la región, y la forma en que éstas son consideradas en las políticas públicas.

La realización de esta reunión de expertos busca compartir los aprendizajes y las experiencias de las reuniones anteriores, ampliar la reflexión y trazar las líneas futuras sobre las tendencias y transformaciones en la formación y dinámica familiar cada vez más diversa, la formación y disolución de parejas, la sexualidad y la fecundidad, los cuidados familiares, y el bienestar social como un campo de acción de las políticas de familias.

En esta perspectiva, es pertinente interrogarse sobre las formas como se diseñan y articulan las políticas y los programas que afectan a las familias, considerando la diversidad de situaciones familiares en la región, así como identificar áreas que requieren mayor investigación, estudio y difusión. Debatir sobre los grandes desafíos para las políticas públicas en un mundo globalizado, que requiere nuevos enfoques de las políticas públicas en un marco que garantice los derechos sociales, civiles, económicos y culturales de todos los integrantes del espacio familiar es un gran desafío y para el cual les deseo el mayor de los éxitos.

Una vez más, bienvenidos a la CEPAL, su casa de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe. Gracias a Irma Arriagada por insistir en la centralidad del tema de la familia como eje fundamental en la formulación de las políticas públicas dirigidas a los ciudadanos y gracias a todos por su presencia. Les expresamos nuestros mejores deseos para una excelente estadía y un trabajo fructífero en los próximos dos días.

## Discurso del representante del UNFPA, Esteban Caballero<sup>2</sup>

Muy buenos días a todos y a todas, me encuentro muy complacido de estar aquí y de tener el honor de representar al Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA. Traigo también un saludo de nuestra Directora Regional Marcela Suazo, en esta inauguración y reunión de especialistas.

Para nosotros evidentemente es muy significativa la alianza que tenemos con CEPAL y CELADE y dentro de CEPAL con la División de Desarrollo Social y la Unidad Mujer y Desarrollo en torno a la preocupación común que nos une: las transformaciones en la familia y los desafíos para las políticas públicas, fomentando un diálogo que nos conduzca hacia una política pública no solamente informada sino también con un enfoque de derechos y sobre todo con una perspectiva de género.

Estos encuentros nos exigen una gran complementariedad entre CEPAL, CELADE y UNFPA en donde podamos aunar la asistencia técnica, el desarrollo de capacidades en base a los conocimientos y los datos, y la información generada por CEPAL y CELADE, con la capacidad operativa y programática que tiene el Fondo de Población a nivel global regional y nacional.

Creo que esta complementariedad todavía tiene mucho campo de desarrollo y es importante potenciarla aún más dentro del marco de la reforma de Naciones Unidas y fomentar diversos tipos de cooperación interagencial.

Me parece importante señalar algunas de las motivaciones que ha tenido el Fondo de Población para ayudar y apoyar los esfuerzos del grupo de estudios y grupos de expertos, así como la facilitación y la participación de la División de Desarrollo Social en el estudio sobre las familias en la región.

No creo equivocarme al decir que una de las motivaciones fundamentales era hacer frente a corrientes de opinión fundamentalistas o esencialistas, en las cuales se quería visualizar a la familia en singular, es decir, en una esencia o paradigma excluyente que no reconoce la diversidad en las que están representadas distintas formas de familias. Me parece que esa era una motivación importante.

De ninguna manera al reconocer la diversidad de familias se perdía la noción de la importancia que tienen la familia, como receptáculo en el ámbito donde se desarrollan las relaciones afectivas y también la construcción de la identidad. El reconocimiento de la diversidad también abre para el Fondo de Población un campo de estudio y una manera de vivenciar procesos que son importantes para sus programas de cooperación en los distintos países, el protagonismo de la mujer, la jefatura femenina de los hogares, su inserción en el mercado laboral (aunque una inserción desigual), y cómo todas estas dimensiones afectan la distribución del trabajo doméstico, la percepción de los jóvenes y adolescentes frente a los cambios en la familia, junto a un tema que cada vez cobra mayor fuerza en los países de la región: el papel del adulto mayor en los hogares.

Es muy importante profundizar estos debates y prepararnos para dar cabida a nuevos temas como la masculinidad y la paternidad. Evidentemente esa preocupación por los cambios en los roles en el seno de las familias en un aspecto importante desde el cual se discuten también la puesta en marcha de las políticas conciliatorias, como un instrumento que puede ayudar a mejorar la calidad de vida de las mujeres y que no debe convertirse en un mecanismo de reproducción de la desigualdad de género en el seno de las familias. Es importante también enfatizar que las políticas conciliatorias deben alcanzar a todas las familias y a sus miembros.

En términos generales el Fondo también constata que es necesario realizar más estudios acerca de los cambios en las familias y su articulación con las políticas públicas.

Esperemos que las discusiones que tengan ustedes hoy y mañana y además el lanzamiento del libro, nos sirva a todos para poder seguir haciendo un trabajo más eficaz en este diálogo sobre familia y políticas públicas. Finalmente, quiero agradecerles los esfuerzos de todos por aportar en este campo e invitarlos a seguir profundizando en ese diálogo.

---

<sup>2</sup> Representante de UNFPA en Perú y Director para Chile y Uruguay. Nota de la coordinadora. Esta es una versión ligeramente editada de la presentación.

## Discurso del Director de CELADE, Dirk Jaspers <sup>3</sup>

Muy buenos días a todas y a todos. Hace cuatro años no pensábamos estar aquí nuevamente. En efecto, en el marco del proyecto UNFPA-CEPAL sólo estaba previsto una reunión en el año 2004. Esta estaba destinada a conmemorar la primera década de la proclamación de 1994 como el Año Internacional de la Familia por parte de la Asamblea de Naciones Unidas. En esa proclamación se designó al Consejo Económico y Social como órgano encargado de las actividades relacionadas con la Familia.

Pero el éxito de aquella primera reunión nos permitió continuar realizando una serie de encuentros de expertos gubernamentales y no gubernamentales para compilar, sistematizar y debatir los conocimientos existentes en la región sobre la situación de las familias y de las políticas públicas hacia ellas.

Como coordinador del programa CEPAL-UNFPA me alegro mucho por el éxito que han tenido todas estas reuniones y que han sido organizadas por la División de Desarrollo Social, a través de Irma Arriagada. Sin duda, sitúan a la CEPAL como organismo y foro clave para el estudio, la discusión, el intercambio de experiencia y la acción relativa a las familias latinoamericanas. Por lo mismo, me congratulo del apoyo sustantivo que, como CELADE, hemos brindado a estas reuniones así como al abordaje interdivisional de los temas relacionados con las familias dentro de la CEPAL.

Estos encuentros de especialistas nos han permitido construir un espacio de reflexión y debate que cada vez cobra mayor relevancia a la luz de las investigaciones y estudios realizados. Los resultados de las reflexiones y de las discusiones sostenidas en cada encuentro de expertos se han registrado y difundido ampliamente en informes y publicaciones de alto impacto. Tales textos se han constituido, además, en insumos importantes para varios otros trabajos de la CEPAL, como los relativos a la protección social. Asimismo, se han incluido en el Panorama Social, en capítulos especiales sobre el tema de las familias y en el año 2006 se incluyó como parte de la agenda social las políticas públicas relacionadas con las familias.

Cabe destacar que anteriormente el Fondo de Población de las Naciones Unidas financiaba varios proyectos de CELADE trabajando independientemente con diferentes Divisiones y Unidades, ello ha sido cambiado en este nuevo ciclo 2004-2007 por un programa de apoyo general a CEPAL. Esta nueva orientación ha tenido como fruto una mayor inserción del tema y una interacción más rica entre las distintas divisiones de la CEPAL, como ha sido en este caso entre la División de Desarrollo Social y la Unidad Mujer y Desarrollo y el CELADE. Todo esto ha permitido, entre otras cosas, profundizar en la importancia que los aspectos demográficos tienen en los cambios de la composición de la familia.

Por último quisiera reiterar mis agradecimientos al Fondo de Población de las Naciones Unidas por el apoyo recibido a lo largo de estos años. Esperamos que en esta reunión de especialistas surjan nuevos desafíos para seguir investigando el tema de las familias, que a todos nos interesa.

Les deseo mucho éxito.

Muchas gracias.

---

<sup>3</sup> Director de la División de Población, CELADE de CEPAL.



## **Parte I**

### **Mesa redonda: Futuro de las familias**

---



## El futuro de las familias

---

***María de los Ángeles Durán<sup>4</sup>***

Terminológicamente, "familia" deriva del latín "famulus" (criado) y se usaba para referirse a un amplio grupo de personas unidas en torno al "pater familias" por vínculos de sangre, afinidad y servidumbre. Aunque las palabras han demostrado ser más duraderas que los hechos, poco queda ya actualmente de ese tipo de familia cuyo nombre se sigue utilizando, y no hay expectativas de que se mantenga en el futuro.

### **1. Precisar algunos términos**

Conviene precisar conceptualmente algunos términos que en la actualidad se usan a menudo indistintamente y que sin embargo describen realidades muy diferentes:

#### **a) Los hogares**

Son unidades de convivencia cotidiana, relativamente bien conocidos en sus aspectos estructurales a través de grandes instrumentos estadísticos como los Censos de Población, Encuestas de Presupuestos Familiares, Encuesta de Población Activa, y otros.

---

4 Socióloga y economista, profesora de investigación, Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España.

## **b) Las redes de parentesco**

Las redes de parentesco se aglutinan a través de los linajes (descendientes de un ancestro común) y de las alianzas matrimoniales (afinidad). Las redes son importantes para los individuos pero resultan peor conocidas por las administraciones públicas y por los investigadores porque no suelen ser objeto de observación estadística al no tener una relevancia política ni fiscal inmediata.

## **c) Las relaciones de pareja**

Las parejas, como un tipo específico de familia, están cobrando creciente importancia humana y social. Se mantienen tanto dentro de las familias consolidadas a través del matrimonio, o por la convivencia en un mismo hogar, como fuera de ellas. En algunos países se ha comenzado a reconocer el carácter familiar e incluso matrimonial, de las parejas del mismo sexo que conviven de modo estable.

# **2. Familias y futuro**

Las familias del futuro serán muy diferentes de las actuales, tanto en América Latina como en el resto del mundo. Seguirán existiendo relaciones especialmente intensas y solidarias entre grupos de personas, aunque sobre bases sociales bastante diferentes.

En los hogares, los cambios más importantes y previsibles a corto y medio plazo estarán asociados con la urbanización, las personas residirán en zonas y viviendas urbanas, la reducción del número de miembros, especialmente de niños, el aumento de hogares unipersonales de personas de edad avanzada y la drástica modificación de las relaciones internas de poder y de división del trabajo, con tendencias hacia un mayor igualitarismo, acceso de las mujeres al mercado de trabajo, autonomía de los hijos y creciente proporción de padres dependientes. También será mas frecuente la convivencia parcial tipo LAT (*living apart together*).

Las redes de parentesco han sobrevivido más allá de lo que hace unos años se esperaba, aunque en general se han reducido de tamaño y en la intensidad de la relación. Se mantienen como unidades difusas de pertenencia, con alto valor simbólico, que proporcionan identidad. Han adquirido una nueva dimensión internacional a través de las migraciones de carácter laboral, político y de estudios. En zonas de alta migración cumplen una importante función social y económica como canales de comunicación, control y ayuda a la adaptación de los desplazados y de protección de los dependientes que se mantienen en los lugares de origen. También cumplen una función similar en situaciones de alta heterogeneidad y/o conflicto social, étnico o religioso.

Los cambios más rápidos y visibles se han producido, y van a seguir produciéndose, en el núcleo más íntimo y afectivo de la familia, en las relaciones de pareja. Con el aumento de la esperanza de vida (por ejemplo, en España se acerca a los noventa años), si la edad de contraer matrimonio fuera a los veinte años, las parejas tendrían que encontrar maneras de continuar como tales durante setenta años, un record histórico de adaptación personal a los cambios del propio ciclo vital y a los cambios en el entorno social. Las sociedades actuales han evolucionado en sus bases económicas, y progresivamente los ingresos de las familias están más ligados a las rentas personales y menos al patrimonio común. La individualización de las rentas resta estabilidad al mismo tiempo que aumenta la libertad de opción de los miembros de la pareja que no comparten las bases del sustento.

La redistribución de rentas a través del Estado también posibilita nuevas formas familiares, tanto a través de las rentas post laborales como de las subvenciones, ayudas, y oferta de servicios

fuera del mercado. Algunas formas de familia son penalizadas fiscalmente, pero las políticas públicas pueden orientarse en el futuro de distinto modo.

Finalmente, hay que destacar el papel crucial de la tecnología en la transformación de las relaciones familiares. Las tecnologías de la comunicación (televisión, ordenadores, telefonía móvil, y otros), de la producción (en el ámbito familiar, los electrodomésticos), del transporte (difusión del automóvil, avión) y, sobre todo, de las técnicas de control reproductivo, han modificado sin retorno los tipos de relaciones familiares y las formas de familia.

A un plazo medio, la biotecnología incidirá irremediabilmente en las nuevas formas familiares; pero este es un tema de tal magnitud que merece por sí mismo un tratamiento monográfico. En países como España, veintisiete de cada cien nacimientos se producen ya actualmente por cesáreas. En las clínicas privadas, que como promedio son más utilizadas por las mujeres de mayor nivel de estudios y de ingresos, esta proporción es ya del cuarenta por ciento. Este es solo un indicador de la incesante y progresiva aplicación de la tecnología en el ámbito familiar, incluso en el tipo de relación más natural, el de madre/hijo, que durante milenios se había considerado inmutable.



## El futuro del cuidado

---

**Rosario Aguirre<sup>5</sup>**

### 1. Introducción

En los países latinoamericanos los debates políticos y académicos sobre el cuidado social y familiar son incipientes. En los países anglosajones fueron impulsados por las corrientes feministas en el campo de las ciencias sociales los que se remontan a los años setenta. El concepto de cuidado se fue construyendo progresivamente sobre la observación de las prácticas cotidianas y mostrando la complejidad de los arreglos que permiten cubrir las necesidades de cuidado y bienestar. El análisis de las actividades de cuidado separadamente de otras actividades del trabajo doméstico ha significado un avance porque define un campo de problemas de investigación y de intervención social “con sus actores, sus instituciones, sus formas relacionales, un campo que se sitúa en la intersección entre las familias y las políticas sociales” (Letablier, 2001).

Las investigaciones realizadas principalmente en los países de la Unión Europea, a partir de experiencias, en particular de los países nórdicos y también de Italia y Francia, introdujeron una aproximación de género en un campo que ignoraba esta dimensión: el de las políticas sociales y los Estados de bienestar. Se ha mostrado que el carácter doméstico de los cuidados ha sido la base para la exclusión de las mujeres de los derechos ciudadanos propugnando un concepto de

---

<sup>5</sup> Socióloga e investigadora de la Universidad de la República de Uruguay.

ciudadanía social que reconozca la importancia de los cuidados y las responsabilidades domésticas para la sociedad. Se reformula el concepto de ciudadanía social para introducir la noción de derecho a ser cuidado y el derecho a cuidar (véase, por ejemplo, Lewis, 1992; Orloff, 1993; Sainsbury, 1996, 2000; Saraceno, 1995, 2004).

En términos generales, se concibe el cuidado como una actividad generalmente femenina y no remunerada, sin reconocimiento ni valoración social. Comprende tanto el cuidado material como el cuidado inmaterial que implica un vínculo afectivo, emotivo, sentimental. Supone un vínculo entre el que brinda el cuidado y el que los recibe. Está basado en lo relacional y no solamente en una obligación jurídica establecida por la ley sino que también involucra emociones que se expresan en las relaciones familiares, al mismo tiempo que contribuye a construirlas y mantenerlas.

En este sentido Arlie Russell Hochschild (1990) precisa que: "El cuidado es el resultado de muchos actos pequeños y sutiles, conscientes o inconscientes que no se pueden considerar que sean completamente naturales o sin esfuerzo. Así nosotras ponemos en el cuidado mucho más que naturaleza, ponemos sentimientos, acciones, conocimiento y tiempo".

Puede ser provisto de forma remunerada o no remunerada. Pero también fuera del marco familiar, el trabajo de cuidado está marcado por la relación de servicio y de preocupación por los otros. El cuidado puede ser pago o impago como consecuencia de elecciones políticas, valoraciones culturales compartidas y el régimen de género imperante.

El cuidado puede ser clasificado en dos tipos principales: el cuidado proporcionado a niños, niñas y adolescentes en el que junto a la obligación hay una fuerte fuente de gratificación y por otro lado, el cuidado que se dedica a la atención para hacer frente a una enfermedad, crónica o aguda, llamado cuidado asistencial (Murillo, 2003).

En el cuidado infantil hay una frontera difusa entre actividades de cuidado y las actividades propias de la educación inicial, por lo cual la noción de cuidados presenta particular interés para poner de manifiesto actividades que de otra forma permanecerían ocultas.

En el cuidado de las personas mayores dependientes existen también dificultades para que las tareas que integran el cuidado sean reconocidas como tales cuando son prestadas de manera informal. Una clave para entender esta situación la proporciona Soledad Murillo (2003) cuando precisa que "el cuidado está inmerso en la lógica del sacrificio, un sacrificio que puede entrañar – sin pretenderlo– un grado de reconocimiento social. A pesar de que la enfermedad se cronifique, y ésta termine por saquear el tiempo a quien lo prodiga".

La economía del cuidado ha eclosionado en los últimos años. Este campo estudia la producción de bienes, servicios y actividades realizadas en los hogares indispensables para la reproducción biológica y el bienestar de las personas y las familias. Incluye también la provisión de cuidados que se realiza en la esfera pública y mercantil. Conceptualizada de esta forma por las economistas feministas ha significado una ruptura epistemológica trascendente con la corriente principal de la teoría económica. Se interesa por el valor económico del cuidado y por la relación entre el sistema económico y la organización del cuidado. Pero el estudio del cuidado no se reduce a lo económico sino que integra otras perspectivas disciplinarias (sociología, antropología, psicología social, historia) en donde se han producido rupturas epistemológicas con sus respectivos cuerpos teóricos. Si bien es legítimo producir conocimientos desde cualquiera de las Ciencias Sociales y Humanas, trabajar con una visión amplia del cuidado requiere integrar conocimientos de las diferentes disciplinas, sobre todo si se pretende realizar aportes para colocar el tema en la agenda pública, proporcionar argumentos a las organizaciones sociales y estimular la acción pública. Es por eso que preferimos referirnos a la organización social del cuidado para aludir a este nuevo campo de investigación y de intervención social.



En las últimas décadas, la crisis económica en la región latinoamericana, las transformaciones de los Estados y la orientación de las políticas sociales se encaminaron a privatizar la responsabilidad por el bienestar social, transfiriendo a otras esferas –familias, comunidades y mercado– tareas que en ciertos casos los Estados dejaron de cumplir. También puede observarse que no llegan a constituirse nuevos campos de actuación como respuesta a nuevas necesidades, las que no logran configurarse como derechos. Estas nuevas necesidades se vinculan al incremento de la población dependiente de adultos mayores y al aumento generalizado de la actividad económica de las mujeres, particularmente, aunque no exclusivamente, de las trabajadoras que son madres, lo cual plantea en nuevos términos la pregunta de las obligaciones y los derechos al cuidado de los integrantes de las familias y de las responsabilidades estatales en este campo.

En este texto se sostiene que el cuidado constituye un campo propio de las políticas hacia las familias, en tanto conforma un ámbito de actuación con sus actores y sus instituciones. La preocupación fundamental es contribuir a la construcción del cuidado como problema público objeto de políticas. Se aspira a que adquiera visibilidad y que sea valorado por su contribución al bienestar social y al funcionamiento del sistema económico a través de la producción de conocimientos y de la discusión y difusión de argumentaciones y propuestas.

Se trata de "desprivatizar" este tema para que la cuestión relativa a quien se hace cargo de las personas dependientes forme parte del análisis académico y político sobre la reorganización de los sistemas de protección social, la reforma de los sistemas de salud y el desarrollo de los servicios sociales.

Mirado desde la perspectiva de la equidad se trata de lograr que disminuya la desigual e injusta división del trabajo según sexo en el cumplimiento de las funciones familiares a fin de promover la igualdad de oportunidades, el ejercicio efectivo de derechos y el logro del bienestar por parte de mujeres y varones de distintas generaciones y estratos sociales.

Este documento se desarrolla en cuatro partes. En la primera se mencionan los cambios que incrementan las necesidades de cuidado. En la segunda se examinan posibles escenarios de futuro. En la tercera se presentan las opiniones de la población adulta de Montevideo sobre la responsabilidad social del cuidado. Por último, se plantean el cuidado como problema público y la necesidad de debates con múltiples actores

## **2. Cambios recientes que inciden en las funciones familiares de cuidado**

La conjunción de factores sociodemográficos y subjetivos hace que cada vez haya cada vez más personas a quienes cuidar y menos cuidadores potenciales.

En las últimas décadas se redujo el tamaño medio de las familias, se diversificaron los arreglos familiares, aumentó la vida en solitario, disminuyeron los hogares con mujeres dedicadas exclusivamente a las tareas del hogar, todo lo cual incide en las posibilidades de que actualmente las demandas de cuidado puedan ser satisfechas en el seno de las familias.

Existe abundante evidencia empírica en la región sobre la persistente tendencia a la elevación de los niveles educativos de la población femenina y el aumento de la actividad económica de las mujeres, particularmente de las madres. En todos los países la tasa de actividad de las mujeres entre 20 y 44 años de edad con hijos aumentó en los últimos años, así como la aspiración de autonomía económica y de posibilidades de desarrollo personal. Sin embargo, la provisión pública de servicios de cuidado ha tenido escaso desarrollo. Los servicios para los más

pequeños sólo están dirigidos a los sectores más pobres de la población, en general con niveles bajos de cobertura, al mismo tiempo que se va desarrollando una creciente mercantilización del cuidado infantil para los sectores sociales que pueden pagarlos, situación que es similar en los servicios destinados a los adultos dependientes (Aguirre, 2003).

Los cambios demográficos, particularmente el aumento de la proporción de las personas mayores de 65 años en la población total, fenómeno mundial debido a la baja natalidad y al aumento de la esperanza de vida plantean importantes dilemas de tipo económico, social y político. Los datos para 2005 revelan que los países del cono sur son los que alcanzan la mayor proporción de adultos mayores: el 9.8% en Argentina, el 7.2% en Chile y el 12.9% en Uruguay. Es objeto de preocupación el incremento de los gastos sanitarios y asistenciales y el creciente peso de las personas no incluidas en el sistema de seguridad social. Menos atención merece la presión sobre las familias para la prestación de servicios. Esta presión está en aumento por el “envejecimiento dentro del envejecimiento” que refiere al aumento de las personas mayores de 75 o de 80 años dentro de la población mayor. Esta población cuenta cada vez con mayor número de población femenina (feminización del envejecimiento) debido a las crecientes diferencias favorables a las mujeres en la esperanza de vida. Así por ejemplo, el índice de feminidad de la población de 80 y más años era en el año 2005 en los países del cono sur de 201 en Argentina, 181 en Chile y 199 en Uruguay (CEPAL, 2005). Frente a las crecientes necesidades de cuidados y la ausencia de personas disponibles para hacerse cargo gratuitamente de ellos, el sector mercantil de cuidados para niños pequeños, adultos mayores dependientes y enfermos han adquirido en la última década un importante desarrollo.

En América Latina, las enormes desigualdades sociales están estrechamente vinculadas con la provisión desigual de cuidado familiar y social conformando un verdadero círculo vicioso. Quienes tienen más recursos disponen de un mayor acceso a cuidados de calidad en situación de tener menos miembros del hogar que cuidar. Aquellos que disponen de menores recursos para acceder a los cuidados mercantiles y que tienen más cargas de cuidado acumulan desventajas por el mayor peso del trabajo doméstico familiar, por las dificultades en el acceso a los escasos servicios públicos y la necesidad de recurrir a cuidadoras “informales”.

Diversos autores llaman la atención sobre los cambios culturales y las disposiciones personales por la propagación de una visión más individualista de las relaciones sociales. Crecientemente las uniones de las parejas no implican responsabilidad de por vida y los hijos no son la única fuente de realización personal, pero al mismo tiempo existe el mandato cultural hacia la promoción del desarrollo de los niños en todas sus facetas, lo que trae consigo nuevos deberes lo cual para algunas familias de sectores medios y altos se convierte en trabajo real de gestión de la formación de sus hijos (Beck-Gernsheim, 2001). Aunque no se disponen de evidencias empíricas para los países de nuestra región, es probable que el costo de tener un hijo para estos sectores sea crecientemente alto.

Otra fuente de tensión con relación a la disposición hacia la autonomía y autorrealización de los miembros de las familias es la dependencia familiar de los hijos adultos jóvenes que viven con sus padres, con lo cual la inversión parental hacia los hijos tiende a mantenerse durante más tiempo. En Uruguay se encontró que en la última década ha aumentado el número de hogares con hijos de 25 a 30 años que continúan viviendo con sus padres. Ello puede implicar la necesidad de cuidar simultáneamente de los hijos y de los padres y que el período de la vida en que hay que cuidar de personas dependientes se extienda más.

En la vida privada, el déficit de cuidado es más notorio en familias donde las madres trabajadoras –casadas o solteras– no reciben ayuda suficiente de sus parejas o familiares, constituyendo una fuente de importantes tensiones, especialmente para las mujeres. En el ámbito público, el déficit de cuidado se ve –entre otros indicadores– en la insuficiencia de atención que

prestan las políticas sociales a la situación de las madres de niños pequeños, de los ancianos, de los enfermos, de los impedidos. Debe destacarse la insuficiencia de información sobre la cobertura de los servicios hacia estos sectores.

### 3. El “descubrimiento” de las cuidadoras

Sin pretender realizar un análisis del estado del arte en la materia, señalaré algunos trabajos que aportan conocimientos nuevos y útiles para el desarrollo de argumentaciones tendientes a mostrar la relevancia de los problemas planteados por el cuidado y la necesidad de que se le preste atención por parte de las políticas públicas.

Las encuestas sobre uso del tiempo permiten operacionalizar la noción de cuidado familiar a través del tiempo que las personas dedican a las diferentes actividades. En los países donde se han realizado encuestas de este tipo –todavía no comparables entre sí– muestran que las mujeres realizan la mayor parte del trabajo no remunerado familiar. Así por ejemplo, la encuesta sobre Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado realizada en Montevideo y el área metropolitana en el año 2003 muestra que cuando hay niños en el hogar las mujeres son las cuidadoras principales en el 90% de los hogares y que las responsables de las tareas no remuneradas en los hogares son en un 65% a la vez mujeres que realizan trabajo extradoméstico (Aguirre, Batthyány, 2005). En este estudio se encontró que el tiempo promedio total dedicado en los hogares a las tareas de cuidado de los menores de 12 años es de 43 horas semanales, equiparable a una jornada laboral completa. La responsable de las tareas del hogar cumple con el 63% de esas horas (27 horas), mientras que otros miembros del hogar cumplen el 37% restante (16 horas). Si bien la existencia de niños pequeños aumenta el número de horas de cuidado llama la atención la cantidad de horas que insume el apoyo a los trabajos domiciliarios (“los deberes”) de los escolares (5 horas semanales promedio) a cargo mayoritariamente de madres que tienen jornadas laborales extradomésticas, indicador del sobretrabajo que genera el sistema educativo sobre las madres de los escolares.

Por otra parte, investigaciones sobre la producción doméstica de salud y sus relaciones con el sistema institucional público han dado luz a la necesaria consideración de los cuidados domésticos en las políticas públicas de salud. Se destacan los trabajos de Durán (1999) y Murillo ( op. cit.) para España y de Gálvez y Matamala (2002), Provoste (2003), Reca y otros (2002) y más recientemente Medel y otras (2006) para Chile,

Durán (1999) ha desarrollado una línea de investigaciones muy innovadoras sobre los “costes invisibles” de la enfermedad, sobre todo aportando estimaciones del tiempo destinado por la población a la atención de la salud en los hogares y en las instituciones del sistema de salud, así como el análisis de las expectativas de futuro sobre el cuidado no remunerado, teniendo en cuenta los cambios demográficos y las nuevas tecnologías. En la región latinoamericana se ha producido un “descubrimiento” más tardío de las/ los cuidadores, aunque siempre han existido, su papel se ha hecho más visible en el marco de los debates acerca de las reformas de la salud y de los cambios en los modelos de atención de la salud pública. Provoste (2003) ha puesto la atención en el recargo de trabajo que estos cambios producen sobre las mujeres en el espacio doméstico, en el hospital y en la atención primaria.

Otro aspecto del problema es destacado por Murillo (2003) quien sostiene que es preciso legislar a favor de quienes se hayan encargado del cuidado prolongado, asistencial y afectivo de las personas mayores, o con enfermedades crónicas. “Resulta obsceno que aquellos sujetos que han obviado su responsabilidad, pretendan reivindicar los mismos derechos patrimoniales, conforme a las leyes adscritas a la legitimidad enarbolando su rol de herederos”

También se han encontrado evidencias de la existencia de supuestos sobre la solidaridad familiar en la reglamentación establecida para acceder a las pensiones a la vejez e invalidez. En un

estudio reciente de las prestaciones no contributivas a la seguridad social en Uruguay Pugliese (2004) mostró la existencia de la imposición de la “solidaridad familiar obligatoria” en el caso de pensiones a la vejez e invalidez. Reglamentariamente se establece que para acceder a las prestaciones se deben computar los ingresos de todos los miembros del hogar, los que no deben superar los tres salarios mínimos. Un límite muy bajo para aquellos hogares que han adoptado una estrategia de convivencia en hogares extendidos, que debido al número de integrantes, pueden llegar a superar esa suma. Los casos estudiados por esta autora muestran las tensiones que genera entre los integrantes de los hogares (especialmente a las mujeres cuidadoras de ancianos) la imposición de la obligatoriedad de prestación de servicios gratuitos.

Este trabajo coincide con otros que señalan el carácter ambivalente del cuidado a este segmento de la población. Así Izquierdo (2003) señala que el cuidado puede estar íntimamente unido al maltrato. En el marco de la realización de un diagnóstico sobre Salud y Género en Uruguay (Aguirre y otras, 2006) se obtuvo el testimonio de una enfermera que vive en las proximidades de una “casa de salud” (residencia para adultos mayores) en la ciudad de Montevideo y que en el pasado trabajó en ese tipo de servicios: “He trabajado en varias instituciones, a las que yo misma las denunciaba por los malos tratos, maltratan a los pacientes en las casas que están en regla, así como en las que no están en regla. Se sabe que los dueños, por no pagar un sueldo como la gente, toman una enfermera por turno y el resto son casi todas mujeres jubiladas o amas de casa, sin una capacitación específica, no todas maltratan a sus pacientes, pero sí la mayoría”

Los estudios sobre los adultos mayores por lo general prestan poca atención a los cuidadores, algo similar sucede con las personas que cuidan a los discapacitados, cuyas condiciones de vida y trabajo se desconocen. En Uruguay se ha iniciado recientemente una línea de investigaciones en este sentido. Un trabajo de Batthyány (2007) aporta conocimientos sobre las estrategias formales e informales que se llevan a cabo en los distintos hogares en función de su composición, nivel socioeconómico y concepciones ideológicas en torno al cuidado.

## 4. Posibles escenarios de futuro

Si se presta atención a los cambios políticos acaecidos en la región en los años recientes se percibe que muchos países tienden a reorientar sus patrones de desarrollo con la finalidad de promover la inclusión social. Se observa un nuevo escenario caracterizado por la estabilidad institucional, victorias electorales de fuerzas progresistas, consolidación de mecanismos institucionales para la igualdad, nuevas políticas sociales, planes de fortalecimiento de los sistemas estadísticos nacionales.

A pesar de ello, persiste la privatización del bienestar de décadas anteriores como resultado de la pérdida de protagonismo del Estado y de la orientación de las políticas sociales. Cada vez se pide más participación de los familiares en los cuidados de la salud, cada vez se requiere más de los padres por parte del sistema escolar, cada vez se trabaja más horas.

En este contexto se plantea cómo reestructurar la provisión del cuidado. Ello implica considerar en el nivel micro las relaciones derivadas de contratos implícitos de género y de generaciones en cuanto a la atribución de responsabilidades de cuidado. A nivel institucional significa reconsiderar la división social del bienestar entre las familias, el mercado, el Estado y la comunidad.

Las analistas feministas de los regímenes de cuidado (fundamentalmente Sarraceno, 2004 y Sainsbury, 2000) presentan dos escenarios polares: *familista* y *desfamiliarizador* con sus orientaciones y sus principales dimensiones. Otros escenarios a considerar son el *estatal o residual/mercantilizador* y el de *corresponsabilidad*.

En el régimen familista típico la responsabilidad principal del bienestar corresponde a las familias y a las mujeres en las redes de parentesco. Es el más extendido en los países mediterráneos y en América Latina. Empíricamente puede suceder que las mujeres trabajen en forma remunerada y desarrollen distintas estrategias para articular trabajo y familia. María Ángeles Durán (1999) distingue varias de ellas como la reducción de objetivos tanto en el plano laboral como familiar, la delegación que consiste en interrumpir la producción de un servicio para trasladarlo a otra persona y la secuencialización que radica en alternar la producción para la familia y para el mercado que es lo que buscan las excedencias y las licencias maternas. Pueden existir estrategias y medidas de “conciliación” que en realidad contribuyen a mantener la división sexual del trabajo.

En el régimen *desfamiliarizador* hay una derivación hacia las instituciones públicas y hacia el mercado. Un escenario *desfamiliarizador* puro no existe y es poco probable. Históricamente los procesos de *desfamiliarización* pueden ser muy variados y seguir diferentes ritmos. Estos procesos dependen del peso que tengan los servicios del Estado, de la extensión de los servicios lucrativos y de la implicación de las redes informales.

Los supuestos ideológicos del régimen *familista* son la centralidad de la institución del matrimonio legal y una rígida división sexual del trabajo. Se admiten intervenciones públicas dirigidas a las familias con carácter subsidiario. En cambio, los supuestos ideológicos del régimen *desfamiliarizador* es el cuestionamiento de la separación privado-público lo cual conduce al planteo de políticas activas. La base de la admisión de beneficios en el primer caso es la necesidad y se contemplan medidas dirigidas a proteger a las madres solas. En el segundo la base de admisión de derechos es la ciudadanía o la residencia y los beneficios se otorgan a los individuos.

El trabajo asistencial de cuidado en el régimen *familista* es no remunerado y la unidad que recibe los beneficios la familia, mientras que en el *desfamiliarizador* el trabajo es remunerado siendo la unidad que recibe los beneficios el individuo. El primer modelo es sostenido por sectores conservadores y religiosos y el segundo por un conjunto de actores entre los que se cuentan el movimiento de mujeres, feministas, empresas proveedoras de servicios y trabajadores de las mismas y las organizaciones de autoayuda y de familiares de enfermos. En el primero no se mide el nexo existente entre familia y bienestar, en el segundo modelo es posible realizar mediciones directas o indirectas de la contribución de las familias a la economía y a la sociedad a través de diferentes indicadores como la cobertura de los servicios, el uso del tiempo en las actividades de cuidado, la demanda potencial y real de servicios.

El escenario estatal residual y *mercantilizador* se preocupa por atender la calidad de las prestaciones de los servicios públicos para los más pobres y eventualmente de los servicios privados. Quedan, sin embargo, sectores medios y medio bajos no atendidos que deben resolver en el ámbito doméstico y por mecanismos informales el cuidado de los más pequeños, los adultos mayores y enfermos dependientes. Impera la fragmentación institucional y la segmentación de la oferta, cristalizando las desigualdades sociales.

En relación al problema que nos ocupa otro escenario posible y deseable para la equidad social y de género es que se desarrollen políticas de corresponsabilidad familias/ Estado/ mercado. Estas son políticas que inciden en los patrones de uso del tiempo de las mujeres y en la combinación de trabajo remunerado y no remunerado mediante distintos mecanismos, principalmente a través de la secuenciación en el uso del tiempo y la derivación hacia servicios de cuidado. Supone desarrollar estrategias de armonización para contemplar impactos de políticas específicas mitigando efectos no deseados sobre la carga de trabajo.

Se requiere de un paquete de políticas de corresponsabilidad compuesto por: prestaciones monetarias por maternidad y familiares, servicios sociales públicos para el cuidado de niños y

dependientes, servicios sociales y personales privados para el cuidado de niños y dependientes y políticas que estimulen la redistribución de tareas en el hogar y la responsabilidad social.

Los objetivos son predominantemente éticos, se trata de alcanzar la equidad de género favoreciendo la ampliación del ejercicio de derechos sociales, económicos y políticos de las mujeres, buscando un equilibrio entre mujeres y varones.

Una parte de la bibliografía agrega objetivos económicos en cuanto estas medidas pueden contribuir al crecimiento económico y a la productividad laboral. Así por ejemplo, un reciente informe del banco de inversión Goldman Sachs (2007) argumenta que los servicios sociales de apoyo a las mujeres que trabajan aumentan el trabajo femenino, incentivan la fecundidad, crean nuevos empleos en esos servicios y aumentan el consumo familiar.

En este escenario estas acciones deberían ser acompañadas por políticas orientadas a estimular la corresponsabilidad. En el ámbito privado el objetivo sería promover cambios culturales que flexibilicen la división sexual del trabajo. En el ámbito público se trataría de promover el cuidado como responsabilidad social. El Estado puede sensibilizar a la población mediante la educación formal y de los medios de comunicación para apoyar las transformaciones valóricas y en las subjetividades que requiere el replanteo de los contratos de género y generacionales. Particular importancia tiene la reformulación del concepto de paternidad a los efectos de incluir una mayor participación en cuanto a compartir la crianza de los hijos y el cuidado de las personas mayores.

Es necesario debatir la necesidad de una política pública de corresponsabilidad hacia los cuidados evitando la segmentación institucional y sectorial propia del escenario anterior la cual dificulta los enfoques integrales y la coordinación. En esa política deberían contemplarse los servicios de cuidado infantil para los niños más pequeños, los destinados a los adultos mayores y la atención de los enfermos dependientes, tratando de que el sistema se base en principios solidarios y universales de modo que no estigmatice a la población atendida. Se tratan de resolver cuestiones complejas en relación a lo que corresponde proveer al Estado, al mercado, a las familias y a la comunidad, en cuya definición intervienen factores de diversos órdenes: económicos, sociales, políticos e ideológicos.

La institucionalidad de género (a nivel nacional y municipal) debe tener un papel importante en cuanto a impulsar medidas y normas –de carácter integral e intersectorial– que impulsen la equidad social y de género en este campo, en la cual tienen que estar presentes distintas voces, tanto públicas como privadas, a fin de determinar los derechos y responsabilidades de las personas y de las distintas esferas institucionales.

## **5. Las opiniones de la población montevideana sobre la responsabilidad social del cuidado**

En la encuesta sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado realizada en Montevideo en 2003 se indagó acerca de la atribución de responsabilidades de cuidado por parte de la población a las familias, al Estado y a la comunidad (Aguirre, 2005). Se interrogó a los encuestados acerca de las responsabilidades por la atención de los niños más pequeños (0 a 3 años) y se encontró que cerca del 30% le atribuye al Estado una alta responsabilidad (en forma exclusiva, principal o en paridad con la familia). Otra franja de la población cercana un 34% se inclina por responsabilizar a las familias pero con la ayuda del Estado. Otro 34% de la población atribuye la responsabilidad exclusiva a las familias. De ello se desprende que la mayor parte de las personas se inclinan por atribuir algún grado de responsabilidad al Estado en la atención a los niños más pequeños.

**CUADRO 1**  
**MONTEVIDEO, 2003: ATENCIÓN DE NIÑOS PEQUEÑOS (0 A 3 AÑOS)**  
**SEGÚN SEXO DEL ENCUESTADO**

Responsabilidad del cuidado	Hombre	Mujer	Total
Estado	3,3	2,3	2,7
Principalmente el Estado con ayuda de las familias	8,9	6,3	7,3
Por igual el Estado y las familias	20,1	18,9	19,4
Principalmente las familias con ayuda del Estado	30,9	35,6	33,6
Solamente las familias.	32,8	34,5	33,8
Agentes sociales, comunidad, con el Estado	4,1	2,4	3,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Usos del Tiempo y Trabajo No Remunerado. Montevideo, 2003.

Las opiniones referidas a la protección y el cuidado de las personas mayores muestran que más de un 40% de la población le atribuye al Estado un papel fundamental (en forma exclusiva, principal o en paridad con la familia). Cerca de un tercio se inclina por responsabilizar a las familias pero con la ayuda del Estado. En el otro extremo tenemos a un 28% de la población que le atribuye la responsabilidad exclusiva a las familias. Vemos que en el caso de las personas mayores se acentúa aún más que en el caso de los niños más pequeños, la responsabilidad social del Estado.

**CUADRO 2**  
**MONTEVIDEO, 2003: PROTECCIÓN Y CUIDADO DE PERSONAS MAYORES**  
**SEGÚN SEXO DEL ENCUESTADO**

Responsabilidad del cuidado	Hombre	Mujer	Total
Estado	10,3	4,7	7,1
Principalmente el Estado con ayuda de las familias	8,9	8,8	8,8
Por igual el Estado y las familias	26,1	22,4	24,0
Principalmente las familias con ayuda del Estado	25,4	32,6	29,6
Solamente las familias	26,4	28,9	27,8
Agentes sociales, comunidad, con el Estado	2,9	2,6	2,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Usos del Tiempo y Trabajo No Remunerado. Montevideo, 2003.

Estos resultados nos muestran que se debe seguir trabajando en la construcción de los cuidados como un problema público. Se requiere dar visibilidad y valor a los cuidados a través de la producción de conocimientos, la discusión y difusión de argumentaciones y propuestas. En esta dirección hay algunos ejemplos interesantes en la región en cuanto a esfuerzos originados desde la sociedad civil.

## 6. Los cuidados como problema público. Debates con múltiples actores

Como el cuidado es un problema que afecta más a las mujeres que a los hombres existen dificultades para que sea considerado como un tema relevante y de interés general, lo cual no es ajeno al hecho de que las mujeres tienen menos poder en los espacios en que se detenta la representación política. Se requieren acciones específicas para dar impulso al debate sobre la socialización de los cuidados y para que las instituciones aumenten su implicación, tanto en el ámbito central como territorial.

La reflexión feminista y la acción política de las mujeres y de la sociedad en su conjunto colocaron en los países latinoamericanos el tema de la violencia doméstica en la agenda pública (Araujo, Guzmán y Mauro 2000). Se necesitaría un esfuerzo similar para colocar los cuidados como tema de la agenda, tanto en lo referente al reparto del trabajo entre los integrantes de las familias, como en lo referente a la implicación institucional directa en los cuidados.

Los argumentos centrales que justifican el tratamiento del tema como problema público refieren a que:

Los hechos relativos al cuidado de los dependientes no son algo propio de la esfera privada, debe formar parte del debate sobre los derechos de ciudadanía y sobre la democracia.

La concepción liberal de la democracia ha sostenido la ficción de que el ciudadano es autónomo, autosuficiente y establece relaciones contractuales. Las ciudadanas y los ciudadanos son autosuficientes y dependientes, ambas cosas a la vez, por más que hay períodos de la vida en que prevalece la autosuficiencia y otros en los que prevalece es la dependencia. La consideración del cuidado y de la dependencia conduce a tener en cuenta que dependemos unos de otros y que todas las personas requieren de las familias, de la sociedad y de la comunidad para que le proporcionen soporte a lo largo del curso de vida.

En la medida que las mujeres son quienes contribuyen en forma desproporcionada al bienestar social mediante todos los servicios no remunerados, es justo que deban considerarse en los presupuestos aquellas partidas que más directamente las afectan, como es el caso del cuidado de las personas dependientes (niños, mayores, enfermos, minusválidas).

La interrogante central a responder es cuáles pueden ser las configuraciones posibles en nuestros países para resolver las necesidades y el reparto de los cuidados teniendo en cuenta los costos económicos y las pautas culturales sobre los cuidados de los distintos sectores sociales.

Otros núcleos problemáticos a considerar son las cuestiones que refieren a la calidad de los servicios públicos y privados, la devaluación de los trabajos y de las trabajadoras asalariadas que a ellos se dedican y la necesidad de que se tengan en cuenta consideraciones científicas y profesionales en los mismos, el reconocimiento y el rol de los sistemas no convencionales o alternativos.

Por lo tanto, las políticas dirigidas a las familias con relación al cuidado encierran una serie de asuntos a debatir en el plano cultural, social y económico y abren un amplio espacio para la búsqueda de alternativas en la que deberán estar presentes distintas voces.

En varios países latinoamericanos se están procesando reformas sociales donde se plantean una reestructuración de las prestaciones y de los servicios sociales. Discutir la combinación de servicios sociales universales y focalizados y el “mix” deseable de prestaciones monetarias y servicios sociales es uno de los puntos que puede provocar intensos debates. Es posible que en algunos países haya voluntad política de revisar, ampliar y coordinar el paquete de cuidados



sociales y también –en el marco de procesos de descentralización– avanzar hacia el desarrollo de lo que Chiara Saraceno (2004) llama “una ciudadanía localmente específica”.

La meta de producir cambios en la división sexual del trabajo en la esfera doméstica ha conducido en algunos países de la región al planteo de iniciativas proactivas para aumentar las responsabilidades masculinas en el cuidado mediante acciones de sensibilización en los medios de comunicación y la propuesta de licencias parentales. Sería importante discutir la experiencia europea y las distintas estrategias de los países en la materia, para ver como actúan las culturas y los regímenes de horarios laborales que se han intensificado en las economías globalizadas, poniendo barreras a los hombres para el ejercicio de sus derechos a cuidar.

El debate público debería promover la construcción de nexos entre quienes trabajan en el ámbito académico y quienes están ubicados en las esferas político-decisionarias (funcionarios y responsables políticos), evitando la segmentación institucional y sectorial que dificulta los enfoques integrales y la coordinación de políticas, sobre todo en lo que se refiere al sistema de salud, a la protección social y a los nuevos servicios sociales que habría que crear. La reflexión conjunta debe contribuir a la construcción del “ sujeto de las políticas del cuidado”, integrando las voces de las organizaciones de mujeres y feministas, las organizaciones que demandan y ofertan servicios de cuidado y las que luchan contra la enfermedad y por la ayuda a las personas dependientes.

## Bibliografía

- Aguirre Rosario y otras (2006) Diagnóstico de la situación sobre género y salud en Uruguay, OPS, UNFPA, MSP, Montevideo, Uruguay.
- Aguirre, Rosario y Batthyány Karina (2005), Uso del tiempo y trabajo no remunerado. La encuesta Montevideo y Área Metropolitana 2003, UNIFEM-UDELAR, Montevideo, Uruguay.
- Aguirre, Rosario (2003), Género, ciudadanía social y trabajo, Universidad de la República de Uruguay, Montevideo.
- Araujo, Kathya, Guzmán, Virginia; Mauro, Amalia (2000), “El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas”, *Revista de la CEPAL* N° 70, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco de Inversión Goldman Sachs (2007) Informe Desigualdad de género, crecimiento y envejecimiento.
- Batthyány, Karina (2007), Género y cuidados familiares. ¿Quién se hace cargo del cuidado y atención de los adultos mayores en Montevideo? Informe final, Universidad de la República de Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales Montevideo (inédito)
- Beck Ulrich; Beck Gernsheim Elisabeth (2001), El normal caos del amor. Barcelona Paidós Contextos – El Roure.
- CEPAL (2005), Estadísticas de género, disponible en <http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles>
- Durán, María Ángeles (1999), Los costos invisibles de la enfermedad, Fundación BBV, Madrid.
- Gálvez Thelma, María Isabel Matamala (2002), “La economía de la salud y el género en la reforma de la salud”, en *Género, equidad y reforma de la salud en Chile. Voces y propuestas desde la sociedad civil*, N° 1, OPS-MINSAL, Santiago de Chile.
- Hochschild Russell, Arlie (1990), *The second shift*, Avon Books, California.
- Izquierdo, María Jesús (2003), “Del sexismo y la mercantilización del cuidado a su socialización: Hacia política democrática del cuidado”, Congreso Internacional Cuidar cuesta: Costes y beneficios del cuidado, SARE 2003, Emakunde, Bilbao.
- Letablier, Marie- Thérèse (2001), “Le travail centré sur autrui e sa conceptualisation en Europe”, en *Travail, genre et sociétés*, Dossier Femmes providentielles, enfants et parents à charge, N° 6 , Harmattan, Francia, pp. 19-41.
- Lewis, Jane (1992), “Gender and the Development of Welfare Regimes”, *Journal of European Social Policy*, 2,3, p. 159-173.

- Medel Julia, Díaz Ximena, Mauro Amalia (2006), *Cuidadoras de la vida. Visibilización de los costos de la producción de salud en el hogar. Impacto sobre el trabajo total de las mujeres*, Centro de Estudios de la Mujer, CEM, Santiago de Chile
- Murillo, Soledad (2003), "Cara y cruz del cuidado que donan las mujeres", Congreso Internacional Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado, SARE 2003 Emakunde, Bilbao.
- Provoste, Patricia (2003), "Los cuidados domésticos e institucionales de salud y enfermedad provistos por las mujeres", Congreso Internacional Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado, SARE 2003, Emakunde, Bilbao.
- Pugliese Leticia (2004), "Programas no contributivos en la Seguridad Social Uruguay", Tesis de Maestría en Sociología, Universidad de la República, Montevideo.
- Orloff, Ann Sh (1993), "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of State Policies and Gender Relations". *ASR American Sociological Review*, Vol. 58, No. 3, p. 303-328.
- Reca, Inés; Madeyn Álvarez y M. Emilia Tijoux, (2002) "Costos no visibles del cuidado de enfermos, Estudio de casos", Informe de investigación, Proyecto Género, Equidad y Reforma de la Salud, Chile, OPS-OMS, Santiago.
- Saraceno, Chiara (2004), "¿Qué derechos y obligaciones, qué tipo de recursos? ¿Visiones de la ciudadanía a través del prisma de género?" Ponencia Congreso Internacional. ¿Hacia qué modelo de ciudadanía? SARE 2004, Emakunde, Bilbao.
- \_\_\_\_\_ (1995), "A dependencia construida e a interdependencia negada. Estructuras de genero de ciudadanía", en *O Dilema de Cidadania*, Bonacchi e Groppi Org. UNESP, Brasil.
- Sainsbury, Diane (2000), "Les droits sociaux des femmes et des hommes. Les dimensions de genre dans les états providence", en *Genre et Politique. Debats et Perspectives*, Folio Essais Gallimard, France.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Gender, Equality and Welfares States*, Cambridge University Press, United Kingdom.

## Los desafíos de una política pública para las familias

---

**Catalina Wainerman**<sup>6</sup>

Este texto se centra en un aspecto de las familias derivado del contacto entre el mundo familiar y el laboral; más especialmente, en la división del trabajo intrafamiliar entre cónyuges. La perspectiva elegida plantea que la división del trabajo en nuestras sociedades ha funcionado y funciona simultánea e indisolublemente en dos instancias –laboral y familiar– y por lo tanto no se puede estudiar el lugar de los hombres y las mujeres en la una y la otra de manera disociada. Cuando ambas instancias se tratan en sus relaciones recíprocas lo que se plantea más que la determinación de la una sobre la otra es la articulación entre la una y la otra, lo que trae a la escena los vínculos entre el trabajo económico y el no económico, las relaciones de género en el mundo del trabajo y de la familia (cf. Barrere-Maurisson). Si bien cada esfera se rige por sus propias normas, participan de una misma lógica que atribuye lugares y roles específicos marcadamente diversos a las mujeres y a los varones.

El aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo que tuvo lugar en los años sesenta en los países desarrollados y algo más tardíamente en países de la región, como es el caso de la Argentina, sirvió de motor para cuestionar la ancestral separación en el tratamiento del mundo público y del mundo privado. En especial el aumento de la participación económica de las mujeres casadas y unidas,

---

<sup>6</sup> Investigadora Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina

madres de familia, junto a la pérdida del empleo de los varones, especialmente los jefes de hogar, acompañada por el aumento de las separaciones y divorcios, de los hogares monoparentales y de los encabezados por mujeres jefas de hogar, son algunas de las transformaciones sociales a las que asistimos en la historia reciente, motorizadas por cambios de valores que cuestionan las definiciones de género.

Estas transformaciones plantean un interrogante nuevo. Mientras los mundos público y privado estaban organizados en función de una estricta segregación genérica no parecía necesario ni pertinente preguntarse por la equidad. Ahora existen razones para reclamar un análisis sobre la equidad o inequidad entre las mujeres y los varones no sólo en lo que respecta a la vida puertas afuera, en el espacio público y productivo. También cabe preguntarse hasta qué punto la expansión de la participación de las mujeres en la esfera laboral ha sido acompañada por una equivalente de los varones en la esfera doméstica, en las tareas del hogar y en la crianza de los hijos.

Se responderá a esa pregunta desde lo que ocurre en la Argentina. Aunque es una situación válida –hasta donde tenemos datos– para otros países de la región, además de otras sociedades tan disímiles como Estados Unidos, Francia, Inglaterra, España, México, Suecia, China, Rusia o Sudáfrica. La respuesta, en general consensual, es que las mujeres siguen dedicando en promedio más horas que sus cónyuges al trabajo doméstico, aún en los casos en que participen del mercado de trabajo a tiempo completo como ellos lo que, frente al aumento de mujeres con “doble rol”, se ha extendido la inequidad en el trabajo entre mujeres y varones.

Evidencias para el área metropolitana de Buenos Aires pueden encontrarse, entre otras, en la disminución de la frecuencia de hogares nucleares completos de tipo patriarcal, con un único proveedor (varón) y esposa ama de casa, que pasaron de ser el 74,5% de todos los hogares nucleares completos con hijos en 1980 a 68,9% en 1985, a 63,2% en 1991, a 59,5% en 1993, a 55,9% en 1995, a 53,7% en 2001, al tiempo que los hogares de dos proveedores (ambos cónyuges ocupados o desocupados buscando trabajo) casi se duplicaron entre 1980 y 2001 de 25,5% a 46,3%. Tendencias similares se reiteran en hogares de distintos sectores socioeconómicos, en distintas etapas del ciclo familiar, es decir, con hijos pequeños, adolescentes, jóvenes. También se observan en la población urbana de otras regiones de la Argentina, más allá del área metropolitana de Buenos Aires, el polo más modernizante del país. Y también en otros países de la región (Arriagada, 2007, cuadro 2).

Para indagar acerca del grado de equidad o inequidad en la división del trabajo doméstico entre cónyuges y si el mismo es sensible a que las mujeres participen o no del trabajo en el ámbito laboral, se cuenta con los resultados de dos estudios realizados entre 2000 y 2006, que incluyen información sobre hogares nucleares actuales y sobre hogares de la generación anterior –de los progenitores de los cónyuges actuales (Wainerman, 2005 y Benza, 2006). Se investigó cómo organizan el cuidado de la casa y de los hijos las parejas conyugales de sectores medios con altos niveles de educación y de sectores bajos, extremadamente carentes, en hogares de un único proveedor varón (“patriarcal”), una única proveedora mujer (“matriarcal”) y en hogares de dos proveedores. El indicador de equidad-inequidad que utilizamos fue el “grado de participación de los varones” ya que las mujeres no tienen opción real. Sea como ejecutoras o como responsables de las tareas que delegan en otros, ellas son las *prima donna* de la escena. Los varones, en cambio, siguen teniendo, como han tenido históricamente, la “opción” de participar o no y, en caso de hacerlo, en qué tareas y en qué grado.

El “grado de participación promedio” en la reproducción cotidiana mide la combinación entre el número de tareas y la porción de cada cual de ellas que realizan los varones en una escala de 0,0 (no hace “nada” de ninguna de las actividades) a 4,0 (hace “todo” de todas las actividades). Las actividades domésticas cotidianas del cuidado de la casa son: cocinar, lavar los platos, hacer las camas, poner la mesa, limpiar la casa, organizar la limpieza, lavar la ropa, planchar y hacer las

compras. Las del cuidado cotidiano de los hijos son: cambiar pañales, alimentarlos, bañarlos, vestirlos, decidir qué ropa han de usar, hacerlos dormir, controlar que se cepillen los dientes, el consumo de TV, llevarlos a la escuela, ayudarlos con los deberes, y reprenderlos cuando hace falta.

El panorama no es muy alentador. En el total de los hogares de sectores medios y bajos, de un proveedor (varón) y de dos proveedores (excluidos los hogares de un proveedor mujer), el manejo cotidiano de la casa es una empresa de las mujeres, cuando se trata del cuidado de los hijos es algo más compartida. Es decir, la inequidad entre cónyuges es algo menor en el espacio de la paternidad que en el de la conyugalidad. El varón promedio participa apenas en un décimo de la totalidad del trabajo cotidiano de la casa (0,44 sobre 4,00) y cerca del doble del cuidado cotidiano de los hijos (0,79 sobre 4,00). La situación se reproduce en ambos sectores socioeconómicos en términos muy generales. Asimismo, la inequidad también se encuentra entre los hogares de dos y de un único proveedor (varón). Existen, sin embargo, algunas diferencias: la mayor participación masculina ocurre entre los hogares de sectores medios en el ejercicio de la paternidad.

La inequidad de género en el trabajo doméstico entre cónyuges ha tendido a explicarse a partir de diferencias en los recursos de que disponen o aportan al hogar unos y otras (Aldous et al., 1998; Blood y Wolfe, 1960; Casper y O'Connell, 1998, Greenstein, 2000; Meil, 1999, entre muchos otros). Uno de los recursos es económico. Se asume que las calificaciones de ellas son, en general, menores que las de ellos, lo que las llevan a desempeñar trabajos de menor remuneración y que, aún a igualdad de capacidades, ellas reciben remuneraciones menores que ellos para puestos iguales. Otro de los recursos es el tiempo. Entre las mujeres que salen a trabajar es frecuente que una proporción mayor lo hagan por menos horas que sus cónyuges (a medio o un tercio de tiempo), lo que justificaría la menor disponibilidad de tiempo de ellos para las tareas domésticas. Me voy a concentrar en el segundo argumento, el que queda desbaratado frente a evidencias provenientes de hogares de dos proveedores en los que ambos cónyuges trabajan a tiempo completo y, sin embargo la inequidad de la división del trabajo doméstico aún persiste (Wainerman, 2005, cuadro 4.10). También queda desmoronado en la situación más extrema de los hogares de un proveedor único mujer, cuando sus cónyuges están desocupados o son inactivos.

Si bien es cierto que se dispone de evidencias de un conjunto de hogares de sectores bajos que muestran que la participación de los varones en el trabajo doméstico se incrementa cuando sus cónyuges salen a trabajar y ellos no lo hacen, aún en estos casos, ellas siguen siendo las principales proveedoras de mano de obra para el trabajo doméstico, además del productivo. Sólo a título de ejemplo van unas pocas cifras. En tareas del mantenimiento de la casa, la participación promedio de los varones aumenta en los hogares en los que son proveedores únicos respecto a cuando comparten la provisión económica (dos proveedores) y cuando, al revés, son las mujeres las proveedoras únicas. Así, cuando se trata de cocinar, el grado de participación promedio de ellos aumenta de 0,52 a 0,64 a 1,61 mientras el de ellas disminuye de 3,34 a 3,24 a 2,00. Lo mismo ocurre con el lavado de los platos, tarea en la que los varones en promedio participan en los tres tipos de hogares mencionados 0,26, 0,44 y 0,83 y las mujeres, 3,04, 2,52 y 2,11. La pauta es similar cuando se trata del cuidado de los niños.

En suma, el aporte diferencial de recursos económicos y/o de tiempo no alcanza a explicar más que en parte la inequidad en la división por género del trabajo reproductivo. Los valores culturales que naturalizan los roles de mujeres y de varones en la división del trabajo tanto productivo como reproductivo, ejercen un efecto más intenso que las condiciones materiales. Tal es la fuerza de la ideología de género, que hace que la expansión de la participación de las mujeres en el mundo del trabajo productivo no haya sido acompañada hasta ahora por una equivalente de parte de los varones en las tareas del hogar y la crianza de los hijos.

Una nota de optimismo colorea la conclusión anterior. La situación actual en los hogares (sectores medios) es más equitativa que en los hogares de la generación anterior, que formaron y

criaron sus familias en los años setenta. Casi sin excepción, algunas de las “abuelas” entrevistadas coinciden en que la equidad hoy, en los hogares de sus hijas/os es mayor; también en que la equidad en su propia familia de procreación era sustancialmente mayor a la que existía en sus familias de origen, las formadas en los años cuarenta y cincuenta. Nuestras observaciones de los comportamientos que nos relataron coinciden con las percepciones sobre las que nos informaron. La nota de optimismo se acentúa ante la constatación de que la participación de los varones en la conyugalidad y la paternidad se ha extendido más intergeneracionalmente entre los hogares de los sectores bajos, generalmente más tradicionales y abroquelados en visiones de género más segregadas.

En conclusión, hacia el futuro es posible anticipar que los hogares de dos proveedores seguirán aumentando, muy probablemente, los hogares con jefatura económica femenina y los hogares monoparentales, producto de la creciente tendencia a las separaciones, divorcios, adopción de hijos por mujeres que prefieren ser madres solas, y otros. Esto significa que las necesidades de articulación entre vida familiar y laboral crecerán y que afectarán a más y más hogares. Cuando el problema era de pocos, cada mujer, cada pareja y cada hogar se las arreglaban a su manera, creando estrategias de arreglos individuales. Cuando el problema se extiende a muchos hogares, se convierte en una cuestión social y, como tal, demanda políticas de Estado que contribuyan a paliar las condiciones de vida de “equilibristas” y “malabaristas”, como las denominan Martínez Franzoni y Camacho (2007). Se necesitan tanto políticas “secuenciales” como “de cambio de roles” como de “derivación”, como sugiere Durán (2004, según Franzoni y Camacho, 2007). En todos los casos las políticas de Estado han de enfrentarse con la necesidad de revertir la situación de inequidad actual y con la que se seguirá dando de modo creciente entre más y más mujeres, y tendrán que tomar en consideración que los conflictos derivados de la articulación familia-trabajo afectan diferentemente a mujeres y a varones, y que afectan, además a todos los miembros de la familia, entre los cuales se cuentan también los niños y los adultos de edad avanzada, cada vez más frecuentes en poblaciones con esperanza de vida creciente.

Para que estas políticas sean útiles, se necesita alimentarlas con el conocimiento proveniente de mucha más investigación que la existente hasta el momento. Investigación sobre la división del trabajo doméstico en hogares de dobles proveedores, tanto en los “reales” como en los ensamblados (cuya problemática es diferente), también en los de un único proveedor mujer, en los monoparentales, y en todas las variantes de modos de vivir en familia que tienen lugar en la actualidad. También se precisa investigación sobre los cambios en las estructuras de poder entre cónyuges derivados del aumento de hogares en los que ellas tienen mayor educación formal, dedican más tiempo al trabajo productivo y hacen aportes económicos al presupuesto del hogar mayores que ellos. Y esta investigación debe acompañarse por otras relativas a los conflictos intradomésticos derivados de los cambios en las fuentes potenciales de poder de las parejas, recién mencionadas.

Desde el punto de vista metodológico, resulta indispensable moverse de la unidad individuo a la unidad pareja conyugal y a la unidad hogar para conocer más válidamente el funcionamiento de la división del trabajo intradoméstico. Desde el punto de vista teórico, es igualmente fundamental mirar a la división del trabajo productivo y reproductivo desde una perspectiva de género de modo simultáneo y no como ámbitos de actividad separados.

## Bibliografía

- Arriagada, I. (2007) “Transformaciones de las familias y políticas públicas en América Latina”, en Carbonero Gamundí, M.A. y S. Levín (comps.) *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos, políticas de género en Europa y América Latina*, Homo Sapiens Editores. Rosario.
- Aldous, J.; Mulligan, G.; Bjarnason, T. (1998), “Fathering over Time: What Makes the Difference?”, *Journal of Marriage and the Family*, Volumen 60, N° 4
- Batthyány, K. (2007) “Articulación entre vida laboral y vida familiar. Las prácticas de cuidado infantil de trabajadoras asalariadas de Montevideo”, en Carbonero Gamundí, M.A. y S. Levín (comps.), *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos, políticas de género en Europa y América Latina*, Homo Sapiens Editores. Rosario.
- Benza, G. (2006), La vida familiar en un contexto de deterioro social. Cuando las mujeres reemplazan a los varones desocupados en el sostén económico del hogar. Tesis de Maestría, IDAES/ Universidad Gral. San Martín, no publicada.
- Blood, R. y Wolfe, D. (1960), *Husbands & Wives. The Dynamics of Married Living*. Free Press. Nueva York.
- Carbonero Gamundí, M.A. y S. Levín (comps.), *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos, políticas de género en Europa y América Latina*, Homo Sapiens Editores. Rosario.
- Casper, L. y O' Connell, M. (1998), “Work, Income, the Economy, and Married Fathers as Child-care Providers”, *Demography*, Volumen 35, N° 2.
- Coltrane, S. (2000), “Economic Reform, Structural Adjustment and Female Labor Force Participation in Buenos Aires, Argentina”, *World Development*, volumen 28, N° 5.
- Dunn, D. (1997), *Workplace/women's place*, Rosbury Publishing Co. California.
- Durán, M. (1988), *De puertas adentro*. Instituto de la Mujer. Madrid.
- Durán, M. (2004), “¿Cómo conciliar trabajo y vida familiar? Un desafío colosal.”. <http://www.comfia.info/index.php?modo=leer&art=14814>
- Martínez Franzoni, J. y R. Camacho (2007), “Equilibristas o malabaristas..., pero ¿con red? La actual infraestructura de cuidados en América Latina”, en Carbonero Gamundí, M. A. y S. Levín (comps.), *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos, políticas de género en Europa y América Latina*, Homo Sapiens Editores. Rosario.
- García, B. y O. de Oliveira (2006), *Las familias en el México metropolitano. Visiones femeninas y masculinas*. El Colegio de México. México.
- Greenstein, T. (2000), “Economic Dependence, Gender and the Division of Labor in the Home: A Replication and Extensión”, en *Journal of Marriage and the Family*, volume 62, N° 2.
- Hass, L. (1993), “Nurturing Fathers and Working Mothers. Changing Gender Roles in Sweden”, en Hood, J. (ed.) *Men, Work, and Family*. Sage Publications. Newbury Park.
- Hood, J. (1986), “The provider Role: Its Meaning and Measurement, *Journal of Marriage and the Family*, volumen 48.
- Meil, G. (1999), *La postmodernización de la familia española*, Acento Editorial. Madrid.
- Morris, L (1990), *The Workings of a Household*, Polity Press. Cambridge.
- Ramos Torres, R. (1990), *Cronos dividido. Uso del tiempo y desigualdad entre mujeres y hombres en España*, Instituto de la Mujer. Madrid.
- Rendón, T. (2002), “La división por sexo del trabajo en el México contemporáneo”, en Brígida García (coord.), *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, El Colegio de México, México.
- Salles, V. y Tuirán, R. (1997), “Cambios demográficos y socioculturales: familias contemporáneas en México”, en Schmukler, B. (comp.) *Familia y relaciones de género en transformación*. The Population Council- Edamex. México.
- Szinovacz, M. (1984), “Changing Family Roles and Interactions”, *Marriage and Family Review*, vol 7.
- Wainerman, C. (2005), *La vida cotidiana en las nuevas familias. ¿Una revolución estancada?* Lumiere. Buenos Aires.
- Warshovsky Lapidus, G. (1988), “The Interaction of Women's Roles in the URSS”, *Women and Work*, volumen 3.
- Zhang, Ch. y Farley, J. (1995), “Gender and the Distribution of Household Work: A Comparison of Self-Reports by Female College Faculty in the United States and China”, *Journal of Comparative Studies*, vol. XXVI, N° 2.





## Notas sobre la metamorfosis de la familia en Chile

---

*Ximena Valdés<sup>7</sup>*

### 1. Introducción

Una mirada de larga duración parece adecuada para comprender los cambios que ocurren en las familias en el presente y visualizar los problemas que la vida familiar enfrentará en el futuro.

Hace un par de décadas, comenzó a manifestarse una metamorfosis de la vida privada. Esta se expresa en el alejamiento de los patrones de familia de la sociedad salarial fundados en la concepción de las divisiones de género “salario familiar y la maternidad moral.”<sup>8</sup> Bajo esta separación se afirmó la familia del siglo XX. Sin embargo, esta transformación muestra la coexistencia de distintos modelos de familia y una diversidad de formas de gestión del mundo privado que, más allá de la tendencia a la democratización del mundo privado, cobija la reproducción de modelos familiares heredados del pasado. Así, la familia patriarcal convive con el modelo de familia industrial mientras que el modelo relacional e igualitario se asoma recién a poblar nuevas formas de vida en la sociedad contemporánea (Valdés, 2006).

---

<sup>7</sup> Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM) Chile.

<sup>8</sup> Noción utilizada por Jack Goody (2001) para definir el modelo y los valores asociados a la familia que surge post revolución industrial con la expansión de la burguesía y el proletariado industrial y que se legitima con el sistema de protección social europeo.

La relativa estabilidad y legitimación de la familia que surgió con la industrialización, se extendió a amplias capas de la población gracias a los sistemas de protección social estatal. Ello condujo a que este tipo de familia se homogeneizara bajo la separación de esferas masculinas (trabajo) y femeninas (familia). Hoy, en cambio, se despliega una multiplicidad de formas de construir familia con variadas modalidades de división del trabajo por sexo y distintas estructuras: extensas, nucleares, a cargo de mujeres, del padre con sus hijos, en un contexto en que aumentan otras formas de vida como el vivir solo o sola desplazando la nupcialidad, la convivencia, los hijos, a edades más avanzadas o vivir con una pareja del mismo sexo. Con respecto de la filiación y residencia, crecientemente los hijos dejan de vivir con ambos padres.

Este tipo de mutación social no implica sólo cambios en las relaciones de género en la pareja sino además modificaciones de la paternidad y la maternidad, con el paralelo surgimiento de la noción de parentalidad que implica la coresponsabilización del padre y la madre frente a su descendencia. Este nuevo giro en las familias se distancia, con lentitud, de las concepciones sobre paternidad y maternidad de la sociedad salarial en que el padre fue más que nada proveedor económico y autoridad en la familia mientras la madre estuvo avocada a la reproducción, al cuidado y crianza.

Por otra parte, dado que aumentan las familias recompuestas como signo de la época que vivimos, el sistema de parentesco se complejiza pues no implica sólo lazos de consanguinidad y alianza sino además la paternidad y maternidad sociales.

Asimismo, las estructuras familiares se han modificado con un estancamiento de la familia nuclear, el aumento de las familias matricentradas de madres con sus hijos y como espejo de estos cambios nos encontramos con hogares en que viven personas solas, sean estas mujeres (en una fuerte proporción viudas) u hombres (principalmente solteros, separados o divorciados).

El campo jurídico igualmente se ha modificado atendiendo a las transformaciones de los comportamientos familiares que se producen desde el último tercio del siglo veinte en adelante. En este proceso que implica la modificación de los comportamientos privados, hay, sin embargo, una extensión de la ingerencia de lo público en la vida privada. Así las legislaciones, códigos civiles que la regulan, intervienen más que en el pasado, en buena medida porque la corriente internacional de los Derechos Humanos tiene un impacto en la institución familiar (Convenciones sobre eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer y sobre los Derechos del Niño). Si la educación fue importante desde el siglo XIX para separar las funciones de la familia y el Estado, hoy por ejemplo, las legislaciones sobre violencia intrafamiliar regulan los derechos humanos de las mujeres, niños y niñas al interior de la familia y de las relaciones conyugales o de pareja.

Ocurren estas nuevas formas de intervención de lo público en lo privado en un tiempo de paradojas. Al mismo tiempo que el Estado se retira de lo social en concordancia con la flexibilización y desregulación laboral y la privatización de servicios anteriormente estatales como la educación, la salud, la previsión social, éste interviene limitando la autoridad del padre mucho más allá de lo que se constató hace más de un siglo.<sup>9</sup> De esta manera, los dispositivos de normalización y las prescripciones culturales que afirmaron a la familia que se desarrolló con la industrialización cambiaron y dejaron de tener el peso que tuvieron en la conformación del modelo de familia moderno-industrial en el siglo XX. Más que inscribir a la familia en el matrimonio, el presente muestra un tipo de intervención pública más orientada al resguardo de los derechos individuales que a normalizar a la familia como ocurrió bajo los Estados de Bienestar. Tal es el

<sup>9</sup> Por ejemplo los análisis de Emile Durkheim sobre la familia conyugal y los de Alexis de Tocqueville sobre la democracia en América.

caso de los dispositivos institucionales por la igualdad entre hombres y mujeres, y la puesta en escena de la violencia privada como problema público.

Se propone abordar las transformaciones en distintos campos, el jurídico y el de los comportamientos sociales, en referencia a un período más largo que el reciente para lograr descifrar las transformaciones actuales, sobre todo por la decodificación que suele hacerse interpretándolas como “crisis de la familia”. Creemos que frente al paradigma de la “crisis” debemos recurrir a la historia social para comprender que la familia tiene historicidad, es construida por la sociedad, es una unidad social de una enorme plasticidad, que sigue distintas orientaciones y sentidos, adaptándose a los cambios que experimenta la sociedad que habita en función de los recursos culturales y económicos de que disponen sus miembros. A la vez es el producto de la transformación que experimentan los individuos sobre todo en el presente donde vemos afirmarse a las mujeres como sujetos de derechos y actores sociales que han contribuido a los cambios de los patrones familiares y de las relaciones sociales de género en la vida privada.<sup>10</sup>

Situar las transformaciones actuales en la larga duración puede contribuir a desprender algunas prioridades acerca de los problemas más significativos que enfrentarán las familias a futuro.

## 2. Transformaciones normativas y de los comportamientos sociales

Uno de los rasgos que nuestra sociedad ha mantenido a partir de la conformación del Estado republicano hasta el presente, ha sido la visible distancia entre los principios normativos inscritos en la legislación y los comportamientos sociales de la población.

Esta dualidad de lógicas sólo logró converger durante no más de cincuenta años que correspondieron a la existencia de un Estado Social que intervino en la familia normalizando y regulando su constitución matrimonial, bajo patrones que subordinaron a las mujeres como esposas y madres a la autoridad marital.

Ya entrado el siglo XXI, es evidente que sólo durante la cuarta parte de nuestra vida republicana ha habido correspondencia entre la simbolización de la familia y su representación jurídica –ambos padres y sus hijos unidos en matrimonio–, sin duda con variaciones a este modelo que estaban determinadas por el origen y la condición social de sus miembros.

En un marco jurídico normado por el Código Civil (1855) y la Ley de Matrimonio Civil (1884) que hizo del matrimonio un acto laico, esta normativa que se mantuvo hasta el año 2004 se caracterizó por la indisolubilidad del matrimonio<sup>11</sup> y un tipo de autoridad que reposaba en la patria potestad y la potestad marital, lo que se encarnó en el régimen de matrimonio de sociedad conyugal.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> De lo que dan cuenta, por ejemplo Manuel Castells 2000, Anthony Giddens, 1997 y Ulbrich Beck, 1998.

<sup>11</sup> En 1884 se discutió la idea de divorcio lo que se retoma desde en 1914 con varios intentos de proyectos de Ley sobre Divorcio, estos no prosperaron hasta el año 2004, en que se promulgó la llamada Nueva Ley de Familia cuyo largo debate condujo finalmente a instaurar el divorcio bajo las causales de falta, demanda unilateral y consentimiento mutuo. Tanto el debate en el Parlamento como la sostenida oposición de conservadores y de la Iglesia católica al divorcio, contribuyeron a lograr el acuerdo parlamentario por la reposición de la validez civil del matrimonio religioso (Art. 20). Pocos años antes, en 1992 se creó un tercer régimen matrimonial, el de Participación en las Gananciales y el año 1998 se igualó en términos de derechos y patrimonio a los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio. Se dictaron dos Leyes de Violencia Intrafamiliar, la primera que considera el maltrato como falta (1994) y una segunda Ley (2005) que considera las lesiones graves y reiteradas como delito. Se reformó además la patria potestad que detentaba el padre por la patria potestad compartida (2005). En este marco de reformas recientes, las uniones libres o de hecho no son reconocidas legalmente y se preserva la potestad marital en el régimen matrimonial de sociedad conyugal.

<sup>12</sup> En términos jurídicos, por largo tiempo las normas republicanas chilenas no se desprendieron de los principios matrimoniales y de filiación religiosos heredados del período colonial. Resulta importante consignar que el Código Civil de 1855 no contempló la

La potestad marital y la patria potestad otorgaban poder absoluto al padre y al esposo sobre la mujer y los hijos; los principios de indisolubilidad del matrimonio perduraron hasta comienzos del siglo XXI tal como el matrimonio sujeto a las normas religiosas y se concibió como ilegítimos a los hijos nacidos fuera del matrimonio. Bajo el régimen de sociedad conyugal, el único existente hasta los años treinta del siglo pasado, la mujer dependía en términos patrimoniales de su marido y no podía trabajar sin su consentimiento mientras que los hijos ilegítimos no gozaban de los mismos derechos que los nacidos bajo el matrimonio civil.

El matrimonio bajo el régimen de separación de bienes que otorgaba independencia económica a las mujeres con trabajo e ingresos, surgió al momento en que hubo un movimiento sufragista de mujeres que paralelamente a la presión ejercida por el derecho a voto lo hizo en función de la emancipación de la mujer casada de la tutela del marido. Esto ocurrió cuando el nivel de escolaridad y profesionalización aumentó y cuando el Estado Social abrió puestos de trabajo para las mujeres. Enfermeras sanitarias, matronas, visitadoras sociales, médicos, profesoras, ya conformaban un sector laboral significativo en el empleo público, al celebrarse los cincuenta años de la Ley Amunátegui de 1877 que abrió las puertas de las universidades a las mujeres.

Esta simbolización de lo masculino como autoridad familiar inscrita en los cuerpos jurídicos, fue construida en el siglo XX por el Estado y su sistema de protección social en la medida que hasta los años treinta del siglo pasado, vastos sectores de la población no gozaron de claridad con respecto de su filiación paterna. Además, el fenómeno de las mujeres solas, lejos de ser contemporáneo, acompañó la historia social de nuestro país, aminorándose hacia mediados del siglo XX para volver a incrementarse desde fines de siglo hasta la actualidad.

Si bien la debilidad de la figura paterna parece haber sido un rasgo heredado del período colonial, el siglo XIX lo acentuó (Valdés, 2007). Hechos como la disolución de la comunidad indígena, guerras de expansión territorial y de ampliación de la frontera agrícola interna, una economía “cerealera” basada en el control y dominación de poblaciones y territorios por parte de la hacienda que entró en crisis hacia fines del siglo XIX expulsando activos del medio rural, un permanente proceso de descomposición del campesinado independiente, el surgimiento de una economía minera de enclave en el norte del país, contribuyeron a la conformación de una matriz social que logró enraizar el fenómeno de la movilidad y desplazamiento de población masculina de origen rural a lo largo del territorio cuya consecuencia fue el incremento de mujeres solas con sus hijos en las áreas de poblamiento campesino y aldeano, y luego en las ciudades producto de las migraciones femeninas al medio urbano.

Si el Código Civil estableció como norma que la familia se fundaba en el matrimonio indisoluble, durante el siglo XIX entre un tercio y la cuarta parte de los niños nacía fuera del matrimonio según los datos que los historiadores recogieron de los Registros Parroquiales.<sup>13</sup> Esta proporción aumentaba hasta llegar a menudo a la mitad de hijos ilegítimos en localidades rurales marcadas por los procesos de descomposición de las economías campesinas y de la migración de los hombres a la minería. Según estadísticas oficiales, en el año 1900, en Chile uno de cada tres niños era ilegítimo, lo que no varió hasta pasada la crisis del treinta.

---

extensión del proceso de secularización al matrimonio y que transcurrieran casi tres décadas para que el matrimonio se transformara en un acto civil. En 1884 se promulgaron en Chile las llamadas “leyes laicas” que condujeron a la creación del Registro Civil, expropiándole el Estado las antiguas prerrogativas que hasta entonces detentaba la Iglesia. Esta oficina comenzó a registrar los nacimientos y defunciones y a efectuar el matrimonio civil, concluyendo el largo período en que la Iglesia católica tuvo la tuición exclusiva sobre la celebración de los matrimonios y el registro de los nacimientos. El traspaso del matrimonio de la Iglesia al Estado no modificó las normas matrimoniales católicas que estuvieron vigentes bajo el largo período colonial. Se trató más bien de un cambio de mano, de un traspaso del matrimonio de la Iglesia al Estado, que no alteró de manera sustantiva los contenidos normativos eclesiásticos.

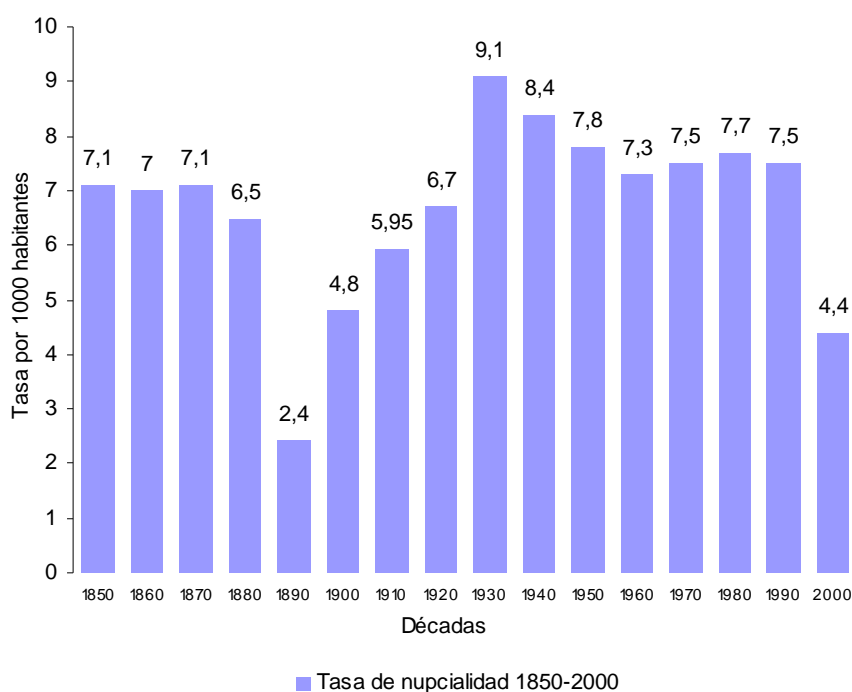
<sup>13</sup> Valdés (2007). con datos de estudios de Mellafe y Salinas, Salinas, Mac Caa.

De esta forma, una matriz social con fuertes grados de exclusión, enmarcada en el Estado liberal, hicieron de los marcos jurídicos y de las normas familiares letra muerta para el tercio de la población cuyas costumbres y formas de vida se organizaban en torno a comportamientos bastante flexibles con respecto de la familia convencional y bajo la matriz de centralidad femenina en términos del funcionamiento de la economía doméstica y crianza de los hijos.

Si consideramos cómo evolucionó el matrimonio entre los años 1850 y el año 2000, nos encontramos con tasas brutas de nupcialidad que tienden a bajar levemente hacia fines del siglo XIX con una baja abrupta en 1890 a 2,3, reflejo de la laicización del matrimonio. Al dictarse la Ley de Matrimonio Civil desciende la tasa de nupcialidad a un tercio de la de 1880 debido al cambio que se origina con el traslado del matrimonio de la Iglesia a las oficinas de Registro Civil, en un contexto de bajo nivel de urbanización, baja presencia del Registro Civil en pueblos y ciudades pequeñas y en medio de la costumbre de casarse en parroquias que se localizaban no sólo en medio urbano sino al interior de las haciendas, eje del poder en el medio rural.

En 1900 la tasa de nupcialidad comenzó a aumentar hasta el año treinta (9,1) manteniéndose relativamente estable entre los años cincuenta y noventa del siglo pasado (en torno a 7) para caer abruptamente el año 2000 a 4,4 (véase gráfico 1).

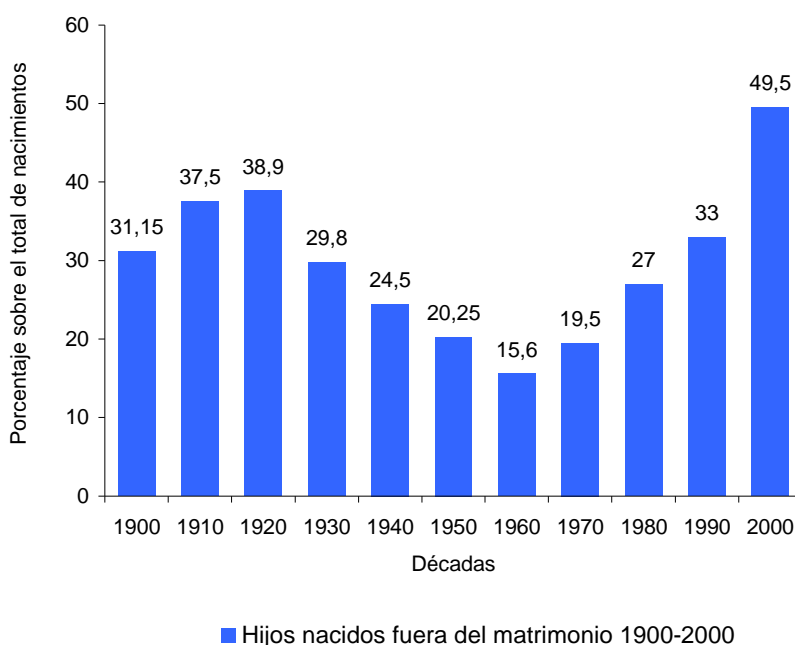
**GRÁFICO 1**  
**CHILE: TASA DE NUPCIALIDAD, 1850-2000**  
(Tasa por mil habitantes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Al observar el comportamiento de la filiación, nos encontramos con una curva en U entre los años 1930 al 2000, llegando en el año 1930 al 30 por ciento, el año 1960 a 16 por ciento y en el año dos mil casi a la mitad del total de los hijos nacidos vivos. El aumento de los hijos nacidos fuera del matrimonio va a caracterizar el comienzo del siglo XXI llegando a cerca del cincuenta y cuatro por ciento el año 2003, lo que supera largamente la ya abultada ilegitimidad que prevaleció durante el siglo XIX (véase gráfico 2).

**GRÁFICO 2**  
**HIJOS NACIDOS FUERA DEL MATRIMONIO, 1900-2000**  
*(Porcentaje sobre el total de nacimientos)*



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Un conjunto de políticas y medidas administrativas tendientes a formalizar las uniones en el matrimonio se pusieron en marcha desde la promulgación de las leyes sociales de protección al trabajo el año 1924 hasta 1973. Estas políticas matrimoniales se llevaron a efecto mediante las leyes laborales que promovieron el matrimonio a cambio de la percepción por parte de las familias de los beneficios sociales. En el año 1953 se universalizó la legislación laboral para los trabajadores industriales, agrícolas y los empleados bajo el principio de “salario familiar y maternidad moral”, creando dispositivos económicos para que el trabajador hombre percibiera asignaciones familiares por su mujer y sus hijos. La manufactura, el servicio doméstico, el pequeño comercio eran los empleos que agrupaban a la mayor cantidad de mujeres pero la participación laboral cayó a su nivel más bajo en 1970.

Estas políticas del Estado de Bienestar pro familiares, a las que se sumaban entre otras las de vivienda que impedían el acceso a la vivienda social a quienes no contaran con la “Libreta de Familia” lograron llevar a buen puerto la constitución formal de la familia en el matrimonio. En este contexto, la mayoría de las mujeres ocupaban las funciones domésticas privadas, la educación de los hijos y el mantenimiento del hogar mientras el cónyuge percibía un salario para su manutención. La figura del padre proveedor y responsable de su familia no sólo se amparó en los discursos dominantes de familia que existieron bajo la sociedad salarial sino también en aquellos de los sindicatos que legitimaron el modelo de familia que los médicos higienistas ya proclamaron desde los años veinte para mitigar la abultada mortalidad infantil y la insalubridad en que vivían las clases populares. Una madre en el hogar, lograría mitigar estos flagelos sociales. En esta empresa de empujar a las mujeres al mundo privado y a los hombres al trabajo, los médicos que fueron los artífices para encarar la “cuestión social” que comenzó a debatirse en 1880 hasta el año veinte, fueron asistidos por las enfermeras sanitarias, las matronas y las asistentes sociales (Illanes, 1993). De esta manera, se llegó a un mínimo histórico en los nacimientos ilegítimos mientras hacia los años setenta comenzaba a verificarse un cambio en las costumbres ante los debates sobre aborto y

divorcio y la irrupción de las políticas de control de la natalidad para disminuir las altas tasas de fecundidad y la mortalidad materna causada por los abortos clandestinos practicados en malas condiciones sanitarias.

De esta forma, los fenómenos de ilegitimidad y de familias matricentradas se aminoraron desde que comenzaron a tener efectos en la sociedad las políticas sociales y laborales que precedieron al Estado de Bienestar y aquellas que lo caracterizaron desde los años cuarenta a los setenta del siglo pasado (Rosemblatt, 1995)

Durante un corto período de cerca de cincuenta años las distancias entre las normas familiares y los comportamientos sociales tendieron a acortarse. Esto fue el producto del proceso que se fue incubando desde la promulgación de las “leyes sociales” del año 1924, que marcan el declinio del Estado liberal, hasta la formación del Estado Social o de Bienestar, bajo los gobiernos de Frente Popular.

Entre los años treinta y los años setenta, la sociedad chilena mostraba una familia constituida mayoritariamente conforme la ley y una baja histórica de la filiación ilegítima –menos del 16%– en los años sesenta. La hipótesis de que fue el Estado de Bienestar en el contexto de la industrialización fue el que logró constituir a la familia en el matrimonio, se hace plausible frente al “desorden familiar” que reinaba hasta entonces en ausencia de un Estado Social (Valdés, 2007).

Los años ochenta comenzaron a mostrar ciertos fenómenos demográficos, semejantes a los que se dieron en la órbita del mundo occidental desde los años setenta en adelante: el aumento de los hijos nacidos fuera del matrimonio, el aumento de la edad de las uniones, la disminución de la natalidad y de la nupcialidad así como el aumento de las familias monoparentales y matricentradas.

Sin embargo, estos cambios en los comportamientos sociales no fueron en paralelo con la modificación del campo jurídico<sup>14</sup> que se mantuvo inalterado hasta el fin de siglo (década del noventa) sin hacer eco de las modificaciones que comenzaban a producirse en las costumbres y por la ruptura de las tendencias observadas en las familias bajo el Estado de Bienestar.

De hecho, hubo un congelamiento de las modificaciones legales lo que evidenció nuevamente esta separación entre ley y comportamiento social hasta que a partir de 1992 comenzaron a producirse reformas legislativas.<sup>15</sup>

Las principales reformas en materia de familia realizadas son:

- Ley de Matrimonio de Participación en las Gananciales (1992) que logra establecer un régimen de paridad patrimonial entre los cónyuges.
- Ley de violencia intrafamiliar (1994)
- Nueva Ley de Filiación (1998), que iguala los derechos de los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio eliminando la noción de legitimidad e ilegitimidad.
- Nueva Ley de Familia que establece el divorcio vincular (2004).
- Nueva Ley de violencia intrafamiliar (2005), que penaliza la violencia doméstica llevando las agresiones psicológicas reiteradas y las agresiones de carácter grave a la calidad de delito.

<sup>14</sup> El desarrollo del feminismo y del movimiento de mujeres y su participación en la democratización del país en los años ochenta, las Convenciones Internacionales, entre otros, condujeron a que la democratización política se acompañara por demandas de las mujeres a la democracia, factor clave para comprender el inicio de las reformas jurídicas en materia de familia, filiación, divorcio, violencia doméstica y sexual.

<sup>15</sup> Ejemplo de ello, fue la tardanza y las resistencias que enfrentó la legislación de divorcio. A excepción de Malta, Chile fue el último país de la órbita occidental que promulgó una ley de divorcio ya entrado el siglo XXI. Esta ley se debatió en un contexto de “guerra de posiciones” entre los detentores de los “valores de la familia”, liderados por la Iglesia Católica y quienes esgrimían posturas más adecuadas a los cambios que venían produciéndose: el aumento del concubinato, de las separaciones y nulidades conyugales, de los hijos nacidos fuera del matrimonio e incluso de las demandas de los grupos homosexuales.

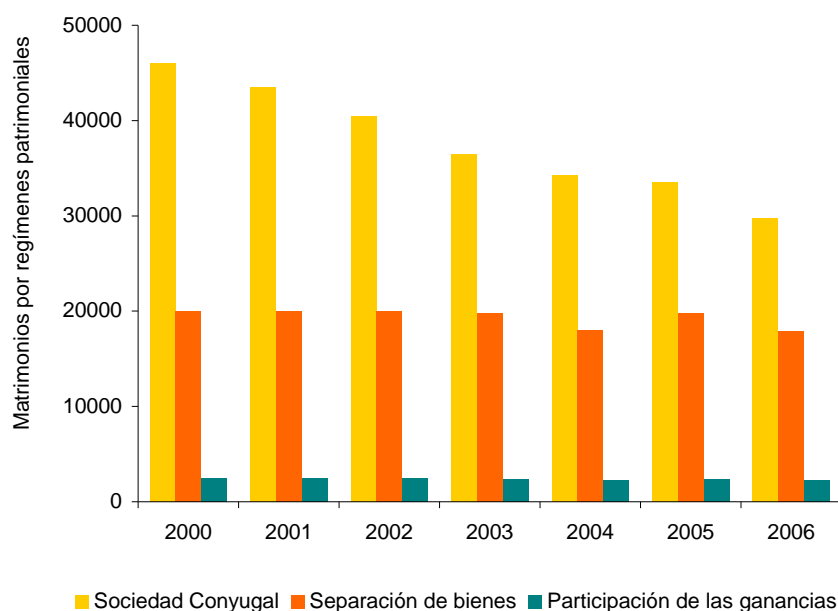
A esto se agregan reformas legislativas y medidas como las siguientes:

- Protección a la maternidad
- Resguardo del hogar familiar en caso de separación
- Regulación y exigibilidad de las pensiones alimenticias
- Mantenimiento de las niñas embarazadas en el sistema escolar
- Permiso postnatal al padre
- Píldora del día después (2006)

En términos de la eficacia de la implementación de estas leyes hay sin embargo problemas y factores que obstaculizan los cambios. Entre ellos los debidos a las reformas del Sistema Judicial con la Reforma Procesal Penal, la creación de los Tribunales de Familia que unifican los Juzgados de Menores con lo inherente a juicios por pensiones alimenticias, divorcios y violencia intrafamiliar, se atocha con ello el aparato judicial que retarda y frena la resolución de las causas, las medidas de protección y se genera una enorme lentitud en los procesos, lo que pudiera explicar, en parte, el aumento de los femicidios.

Dentro de este tipo de problemas, se observa que un régimen matrimonial de carácter paritario como el de participación en las ganancias no ha logrado hasta la fecha ganar terreno frente al antiguo régimen de sociedad conyugal que contempla la potestad marital, apareciendo el Registro Civil como un reproductor de los comportamientos sociales debido al mayor costo que implica casarse por el de participación en las ganancias y la gratuidad del régimen de sociedad conyugal, el más inequitativo para las mujeres (véase gráfico 3).

**GRÁFICO 3**  
**CHILE: TIPO DE RÉGIMENES PATRIMONIALES EN EL MATRIMONIO, 2000-2006**  
(Matrimonios por regímenes patrimoniales)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Tal como cuando se transfirió el matrimonio de la Iglesia al Estado, los efectos de las nuevas legislaciones parecen diferirse en el tiempo.

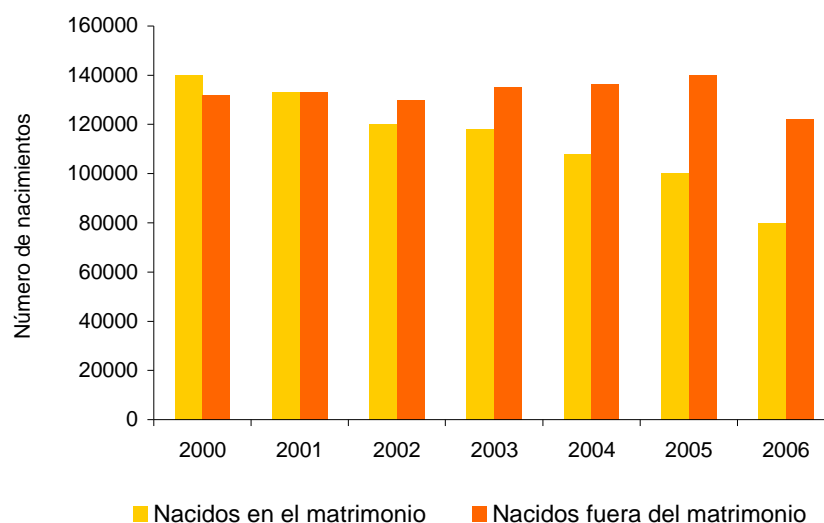


Bajo el modelo de economía social de mercado y la irrupción del paradigma neoliberal, se satanizó la intervención estatal en la economía y la sociedad. En adelante, el mercado regularía lo social asistiéndose al dismantelamiento progresivo del sistema de protección social que se había construido a lo largo de cincuenta años. Las asignaciones familiares, importante dispositivo para consolidar la familia moderno industrial, se devaluaron a tal punto que la participación en los ingresos de los trabajadores dejó de significar la quinta parte que alcanzaron en los años setenta para caer a una proporción insignificante. El empleo formal disminuyó, las tasas de cesantía alcanzaron al 40 por ciento de los trabajadores al mismo tiempo que se conculcaron los derechos laborales adquiridos y se ilegalizaron los sindicatos y los gremios.

En este contexto de destrucción de los soportes salariales y de derechos laborales que sostuvieron la afirmación del padre industrial, las mujeres volvieron a ocupar un lugar en el mercado de trabajo, sobre todo en actividades poco calificadas y precarias como las requeridas para la agroindustria frutícola que demandaban trabajo estacional femenino junto a las actividades de servicios comerciales y financieros.

Hoy se combinan diversos factores que explican el descenso de los matrimonios, el retardo de la edad de las uniones, el aumento de las uniones libres así como de las separaciones conyugales, los hijos nacidos fuera del matrimonios y su correlato, las familias recompuestas, las familias matricentradas y por último, el aumento de los hogares unipersonales (véase gráfico 4).

**GRÁFICO 4**  
**CHILE: NACIMIENTOS DENTRO Y FUERA DEL MATRIMONIO, 2000-2006**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Por un lado la globalización y sus consecuencias culturales, en especial los procesos de individualización que alcanza a las mujeres, gracias a la conquista de mayores derechos sociales, económicos y políticos. Por otro, el mantenimiento de importantes grados de exclusión y vulnerabilidad social que reproducen un tipo de unión bastante conocido en la historia social del país que se caracteriza por el concubinato y las uniones esporádicas y cambiantes y por la presencia de madres solas e hijos sin padre.

Podríamos hipotetizar que si la globalización y la modernización han roto con las costumbres tradicionales (la asociación matrimonio-familia, el matrimonio para toda la vida, etc.), la exclusión social tiende a reproducir la fragilidad del lazo familiar que caracterizó las formas de vida de un

importante sector social durante el siglo XIX y de una franja de la población rural y de los bordes urbanos durante el siglo XX.<sup>16</sup>

Si bien hoy la familia se diversifica y desinstitucionaliza en comparación con el patrón de la familia industrial que produjo la sociedad salarial, estos procesos difieren según capital escolar, cultural y económico. Estamos frente a procesos de individualización y emancipación del sujeto de las tutelas familiares en las clases ilustradas –no ajenas a reproducir comportamientos tradicionales con el aumento de la fecundidad en una franja de este estrato social, el rechazo al uso de contraceptivos, etc.)– pero también y en forma paralela hay fenómenos que se vinculan con la exclusión social –aunque también en las clases populares haya un buen grado de porosidad al cambio en las costumbres–, donde tienden a reeditarse formas de vida que estaban presentes en el siglo XIX y comienzos del XX: concubinato, uniones esporádicas, madres solas, hijos fuera del matrimonio, embarazo a edades tempranas.

Un fenómeno en expansión que se agrega a los ya citados, en el nuevo contexto, es la separación de la residencia y la filiación en la medida que cada vez hay menos hijos que viven con ambos padres (véase cuadro 3).

**CUADRO 3**  
**CHILE, 2006: TIPOS DE FAMILIA SEGÚN RELACIÓN DE RESIDENCIA Y FILIACIÓN**

Tipos de familias por residencia y filiación	1990	2006
Hijos que viven sólo con el padre o la madre	22,2	25,6
Hijos que viven con el padre y la madre	67,3	61,2

Fuente: CASEN 2006.

Frente a los cambios demográficos y culturales, hay sin embargo permanencias y continuidades. En estos años, mientras lo público, especialmente el trabajo y menos la política, se transforma en un lugar de creciente entrada de las mujeres, lo privado se muestra como un lugar menos codiciado por los hombres.<sup>17</sup> Ello hace pensar en que el principio de la “*maternidad moral y el salario familiar*” que dio su carácter a la familia moderno-industrial de la sociedad salarial<sup>18</sup> no acabará por desaparecer mientras la sociedad contemporánea, tensionada por la transición a un modelo de familia más democrático, no elabore los mecanismos para sostenerlo desde dentro –a través de nuevas relaciones de género y la modificación del lugar de hombres y mujeres en las actividades y responsabilidades familiares– y, desde fuera –mediante mecanismos públicos y de protección social que lo permitan.

Si bien las transformaciones familiares contemporáneas están caracterizadas por la tendencia a la democratización de la vida privada, proceso que cohabita con distintas formas familiares (monoparentales, recompuestas, unipersonales, nucleares), con la libertad de elección, con variadas formas de construir y gestionar el universo privado que muestra una emancipación de lo individual con respecto de las antiguas tutelas familiares, con un proceso de individualización que va de la

<sup>16</sup> Un importante estudio realizado en CELADE muestra la dicotomización de comportamientos según estratos sociales con respecto a la des-institucionalización de la familia. Las uniones consensuales aumentan en una proporción mucho mayor en los estratos altos que en los estratos populares. Sin embargo, el concubinato se concentra en los estratos de bajos ingresos. Véase Jorge Rodríguez, (2004)

<sup>17</sup> Evidencias en estudios realizados en Chile (Eduardo Valenzuela et al. (2006); José Olavarría (2004); Ximena Valdés et al. (2006), en Argentina (Catalina Wainerman (2005) en Francia (Christine Castelain-Meunier (2005, 2002 y 1998), indican que los cambios de la masculinidad se expresan en transformaciones de la paternidad. En las generaciones más jóvenes los padres están más próximos a sus hijos, los llevan a la escuela, desarrollan actividades lúdicas con ellos, etc. mientras el campo doméstico se muestra más resistente al cambio ya que las mujeres continúan estando sobre-responsabilizadas de su manejo y gestión.

<sup>18</sup> Sobre el concepto de “sociedad salarial” véase Robert Castel, 1996.

mano con la tendencia hacia la desinstitucionalización de la familia,<sup>19</sup> estos cambios coexisten con la reproducción de patrones familiares y de género heredados del pasado.

Las familias y la inscripción de los individuos en ellas en concordancia con esta tendencia a la emancipación del sujeto también muestran una multiplicidad de modelos en que conviven tanto los patriarcales heredados de la sociedad rural y los referentes religiosos, como el modelo industrial cuyo referente es el Estado y la nueva orientación hacia un modelo “relacional” en que es el sujeto y su proyecto individual el que está a la base de la igualdad entre géneros.

La emancipación del individuo con respecto de la familia y de la comunidad, producto de la creciente individualización se acompaña por el deterioro de los sistemas de protección social resultantes de la flexibilización laboral, la concurrencia económica y la globalización. El mercado ocupa en este contexto un lugar central que desplaza al Estado en lo social. Sin embargo variadas formas de sostenimiento a la familia o al individuo –que traducen diferentes modelos de protección social– perviven frente a la crisis del Estado de Bienestar (Comaille y Martin. 1998), en un contexto de reemergencia por la preocupación de lo social que se da en paralelo a la agudización de la pobreza y de la desigualdad (Sennet, 2003).

*En este campo, las mujeres juegan un papel esencial en la medida que se privatiza la protección social y son ellas las que cubren las tareas de crianza y cuidado de niños y ancianos.*

### 3. ¿Una modernización fragmentada?

Más allá de los cambios demográficos que dan cuenta de la diversificación de patrones familiares y de la desinstitucionalización de la familia, en el presente Chile muestra resistencias culturales respecto de las transformaciones que están ocurriendo en la familia y la vida privada en relación con otros países de la región.<sup>20</sup> Está por lo demás muy distante de los indicadores europeos, especialmente respecto de la participación laboral y política femenina y con respecto de las nuevas concepciones de familia. En términos generales, es una sociedad marcada por el peso gravitante de la familia en la vida de las mujeres sobre todo entre aquellas de bajos niveles educativos e ingresos que tienen menos participación laboral y cuya identidad se define de manera importante en torno a lo materno. Con respecto de las mujeres que trabajan, donde Chile tiene la tasa de participación más baja de la región y casi la mitad de la de los países europeos, el reparto de las

<sup>19</sup> Con respecto a las políticas dirigidas a las familias, Gauthier distingue 4 grandes modelos: pro-familiar/pronatalista (Francia); pro-tradicional (Alemania); pro-igualitario (países escandinavos); pro-familiar no intervencionista (Inglaterra): Una tipología que considera los regímenes de género de Lewis distingue el modelo del “señor gana pan” en el cual los derechos sociales de las mujeres son casi exclusivamente derivados de los del marido y donde la posición del Estado consiste prácticamente en inhibir la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo (Alemania, Inglaterra, Irlanda); otro, que corresponde a países como Francia y Bélgica, que han construido un *modelo parental*, donde el centro de la atención está dirigido a los niños reconociendo a las mujeres a la vez como parientes –esposas y madres– y como trabajadoras; otro modelo que reconoce la igualdad formal entre hombres y mujeres como ciudadanos a parte entera que promueve un *modelo de pareja con dos ingresos* que supone la socialización y la profesionalización de las tareas ligadas al cuidado infantil. Otra tipología –Millar/Warman– basada en la comparación de las políticas familiares europeas y en las responsabilidades del Estado y la familia propone 3 modelos: el escandinavo donde las prestaciones se dirigen al individuo. Los niños tienen derechos propios y los ancianos no se consideran como carga familiar. El apoyo entre los miembros de la familia es una cuestión de elección y no de deberes; el de países como Austria, Bélgica, Alemania, Países Bajos, Irlanda, Inglaterra, en los cuales las obligaciones se sitúan en la familia nuclear con dos subtipos (Inglaterra, Alemania, Irlanda, etc.) que consideran que el cuidado infantil incumbe a las madres y Francia y Bélgica donde el Estado asume parte de la responsabilidad de cuidado infantil y, finalmente, un tipo que corresponde a los países de Europa del sur en los cuales las obligaciones se aplican al nivel de la familia extensa. Esta es una fuente de protección y el Estado se hace cargo de que esas obligaciones se cumplan, situación caracterizada por la escasez de servicios salvo para los “sin familia”. Véase Jacques Comaille y Claude Martin. (1998) pp. 166-168.

<sup>20</sup> Sin ir más lejos, en Argentina el divorcio data de 1987 mientras el ejercicio conjunto de la patria potestad, la igualación de los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, el derecho a pensión en las uniones de hecho datan de 1985. Estas reformas ocurren en los inicios de la democratización tal como sucederá más tarde en Chile, a lo largo de la década de los noventa con excepción del divorcio que va a postergarse al año 2004 mientras todavía no existe reconocimiento legal de las uniones de hecho como ocurre en casi todos los países de la órbita occidental, incluyendo América Latina.

responsabilidades domésticas y de crianza es muy desigual. Las parejas masculinas chilenas se encuentran entre las más reticentes a compartirlas lo que se hace visible en el desigual uso del tiempo en la pareja.<sup>21</sup> Frente a la desresponsabilización masculina, la sobre-responsabilización femenina, esta última se agrava por la baja cobertura de los servicios de cuidado infantil que daban hasta hace un par de años acceso a menos de la tercera parte de los menores de seis años. Esto se agudiza por factores que reproducen el hecho de que estas actividades y responsabilidades familiares continúen estando sujetas a las redes femeninas de cuidado y de tareas domésticas, ya sea mediante el servicio doméstico remunerado en la clase media y alta,<sup>22</sup> ya sea a través de del funcionamiento de la familia nuclear en ciertos ámbitos tal como se tratara de familia extensa: muchas mujeres recurren a la parentela femenina –por lo general a sus propias madres– para suplirlas en la crianza mientras ellas trabajan.<sup>23</sup> Ambos fenómenos frenan el reparto equitativo de responsabilidades y actividades en la pareja en un contexto en que aparecen nuevas representaciones sociales sobre la paternidad muy alejadas a las prácticas sociales de ausencia y distancia paterna, del patrón de provisión económica y autoridad en la familia que caracterizaban al padre industrial.

Los nuevos padres se construyen sobre la base de la mayor cercanía, comunicación y afectividad con sus hijos sin que ello haya conducido al desmantelamiento del orden patriarcal. Frente a las representaciones generalizadas que dan cuenta de la instalación de un nuevo discurso que da cuenta de mutaciones en las representaciones sociales sobre la paternidad más bien se producen reacomodos, desplazamientos –y también cambios en ciertas franjas de la población– que conviven sin embargo con conductas neo-patriarcales vestidas de modernidad.<sup>24</sup>

Por otra parte, mientras en el mundo occidental se instala la tendencia al desplazamiento del modelo de familia de la sociedad industrial organizado en función de la división sexual del trabajo por un modelo más igualitario y de doble ingreso, en Chile perdura mayoritariamente la imagen de la familia heredera de la sociedad salarial: menos del veinte por ciento de la población se identifica con el modelo democrático de carácter igualitario y relacional<sup>25</sup> y sólo el 40 por ciento de las familias viven del doble ingreso.

<sup>21</sup> Un estudio reciente indica que el tiempo dedicado a las actividades domésticas en promedio de minutos diarios por hombre con hijos menores de 5 años es de 94 contra 283 de las mujeres mientras el tiempo dedicado al trabajo remunerado corresponde a 494 para los hombres y 323 para las mujeres. El tiempo total de trabajo entre quienes tienen hijos menores de 5 años es de 588 para los hombres y 605 para las mujeres. Entre quienes tienen hijos mayores de 5 años las diferencias se aminoran: 74 minutos diarios para los hombres y 200 para las mujeres en el trabajo doméstico; 481 para los hombres y 386 para las mujeres en el trabajo remunerado y con respecto al trabajo total el tiempo dedicado por los hombres corresponde a 555 minutos diarios y 586 para las mujeres. Las diferencias por sexo entre quienes tienen hijos pequeños en el trabajo doméstico son de 189 minutos y entre quienes tienen hijos mayores a cinco años son de 126 minutos diarios lo que contrasta con otros países: 91 en Bélgica, 117 en Francia, 94 en el Reino Unido; 60 en Suecia; 88 en USA y 121 en Chile. Según este estudio el 37% de las mujeres del GSE ABC1 perciben escasez de tiempo, el 64% del C2, el 58% del C3, el 60% del estrato D y el 73% del E. Esta percepción de escasez de tiempo difiere según estrato entre los hombres: 58% en el ABC1, 34% en el C2, 43% en el C3, 42% en el D y 37% en el grupo E (pág. 283). Eduardo Valenzuela y otros, (2006, págs.277-278).

<sup>22</sup> Un 15% de las mujeres que trabajan en Chile lo hacen como empleadas domésticas.

<sup>23</sup> El sistema de parentesco opera en muchos casos como soporte al trabajo de las mujeres. Hemos encontrado en investigaciones recientes la estrategia de recurrir a las abuelas para sostener la salida a trabajar lo que refuerza el sistema de reproducción de patrones tradicionales y de escasa participación masculina en la crianza y las actividades domésticas. Así, las relaciones de parentesco inter-generacionales estarían actuando como dispositivo de reproducción de la sobrerresponsabilización de las mujeres de la familia, esta vez repartida entre servicio doméstico y parentela femenina. Ximena Valdés y otros (2006)

<sup>24</sup> Es lo que hemos encontrado en entrevistas a padres de distintas edades y condición social en la investigación FONDECYT en curso sobre Transformaciones de la paternidad en Chile.

<sup>25</sup> Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2000 para Chile, sólo el 17% de los encuestados se identifican con un modelo de familia democrático e igualitario y casi todos quienes lo hacen corresponden a sectores urbanos de alto capital cultural. Por “familia relacional” Francois de Singly entiende a un tipo de familia cada vez más extendido en la sociedad contemporánea francesa que comparte actividades y responsabilidades asegurando la autonomía, libertad e independencia de cada miembro de la pareja. Autores como Commaille y Martin (1998), Anthony Giddens (1997), así como también Manuel Castells (2000), afirman que las transformaciones familiares que se desencadenan en la segunda mitad del siglo XX son atribuibles a la presión que han ejercido las mujeres por desencadenar cambios en la vida privada restando poder a la autoridad patriarcal, lo que aceleró el proceso que fue fijando límites a la autoridad marital y paterna que se dio con las reformas a los Códigos Civiles.

Por distintas razones, Chile se inscribe en la órbita tradicional. Muestra una débil porosidad a los cambios en la vida privada acarreados por la modernización y la modernidad y se trataría más bien de una sociedad caracterizada por un “conservadurismo fracturado” (Martínez y Palacios, 2001). En parte ello puede explicarse por el retardo que han tenido los cambios jurídicos en materia de familia con respecto a los países europeos de alrededor de treinta años,<sup>26</sup> poco menos respecto de los latinoamericanos. Retardo que se explica en parte por la presencia de la dictadura y la restauración conservadora que ésta impuso (1973-1990) y el congelamiento por casi dos décadas de las reformas en esta materia en un contexto de imposición del liberalismo económico aparejado al conservadurismo cultural. A esto se agrega la escasa capacidad que ha tenido el Estado y el sistema político durante los gobiernos de la Concertación para profundizar el proceso de secularización (Martínez y Palacios, 2001).<sup>27</sup> Aunque se haya avanzado en superar el retraso en legislación de familia entre los años 1992 y 2005, el sistema de protección social y la legislación laboral no han logrado construir un escenario apropiado que contribuya al proceso de democratización de la familia considerando la pluralidad de patrones de familia existentes. Un escenario favorable que permita dejar atrás los valores, las representaciones y los comportamientos que reemplacen al modelo de familia moderno-industrial está por crearse. El carácter *centrípeto* –volcado al interior del hogar– del ejercicio de la femineidad y *centrífugo* –volcado a lo exterior– de la masculinidad<sup>28</sup> se reproducen (bajas tasas de participación femenina, dimisión de los hombres de las tareas en la esfera privada), más aún cuando se carece de dispositivos institucionales que permitan diluir el imperativo de la “buena madre” que reproduce desde la institución escolar, pasando por los argumentos sobre la conveniencia del trabajo a medio tiempo de las mujeres, hasta los discursos sobre el riesgo que acarrea a la sociedad la disolución de la función materna. Este apego a un modelo de familia que obstaculiza la mayor presencia de las mujeres en lo público, ha sido fuertemente legitimado por la Iglesia pero a la vez la misma sociedad lo produce y reproduce mientras el Estado no coloca como prioridad la generación de mecanismos que faciliten la creación de condiciones para compatibilizar vida pública y privada.<sup>29</sup>

Este marco contribuye a que los comportamientos sociales y las imágenes de familia que circulan, hagan de la institución familiar el ámbito más importante de la conformación de los lazos sociales en la medida que los servicios se han privatizado, las redes de solidaridad pública se han fragilizado.

Es plausible entonces afirmar que en Chile, la familia sostenga en términos simbólicos y materiales la fragilización de lo social, pero más que las familias sus miembros femeninos. Amurallada y acantonada sobre sus propias fuerzas y recursos (PNUD, 1998), la idea que la familia sostiene el lazo social, que la familia se yergue como freno a la fractura de la identidad (Palacios, 2006) sin embargo se da en paralelo a la idea que la familia es una institución en crisis (PNUD, 2000). Que hay cierta nostalgia por lo que la familia fue y ya no es (Palacios, 2006), sobre todo de parte de los hombres que idealizan los cuidados que procuraban las madres presentes,<sup>30</sup> que muchas

<sup>26</sup> En Francia por ejemplo el debate por el PACS culmina en 1999 mientras las reformas de familia datan de los años 70'. Véase Evelyne Sullerot (2000) Irène Théry. (1993 y 1998).

<sup>27</sup> Es además de público conocimiento que los debates sobre la igualdad de los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio que se produjeron el año 1997 y 1998 antes de la promulgación de la Nueva Ley de Filiación, en un contexto en que cerca de la mitad de los niños nacían fuera del matrimonio y aquellos que se dieron con anterioridad a la aprobación del divorcio el año 2004 con la promulgación de la eufemísticamente llamada “Ley de Familia”, mostraron la fuerza y el poder de la matriz conservadora y el anclaje de ésta en el sistema político y la Iglesia.

<sup>28</sup> Sobre las nociones *centrípeto* femenino y *centrífugo* masculino véase Bourdieu. (1980).

<sup>29</sup> El programa Bachelet y las medidas tomadas en orden a aumentar el acceso de los menores preescolares al cuidado de instituciones públicas para superar el hecho de que sólo cerca del 30% de los niños y niñas en estas edades accedan a guarderías y salas cunas representa una medida clave para mitigar las dificultades que las mujeres tienen para salir a trabajar.

<sup>30</sup> Margarita Palacios, (2006) analiza como en distintos sectores sociales hombres y mujeres idealizan a la familia, y particularmente los hombres la figura de la madre omnipotente y en Ximena Valdés y otros (1999) para el caso las relaciones en parejas en que las mujeres son temporeras de la fruta en que los hombres se resisten a aceptar el trabajo de sus parejas ya sea porque la casa queda sin atención y los hijos solos ya sea porque los lugares de trabajo constituyen un peligro a la fidelidad femenina bajo la idea de que los

mujeres expresan su malestar, en particular en la clase media, por la rigidez al cambio de los patrones de género y su sobre-responsabilización en el hogar (Valdés y otros, 2006), que también sean las propias mujeres las que se resistan a dejar el poder que les confiere el control de lo doméstico (Valdés y otros, 2006), son factores que acompañan el desenvolvimiento de una sociedad sobre-familiarizada pero a la vez testigo de una institución fracturada y tensionada por nuevas expectativas de sus miembros en ausencia de dispositivos que faciliten la transición de un modelo a otro. Este tipo de fenómenos forman parte de estos síntomas de crisis y de malestar que se perciben desde dentro de la familia mientras la idea de crisis se reitera desde fuera, en los discursos eclesiásticos y conservadores que ven que el matrimonio no necesariamente cobija a la institución familiar. Necesaria ante los imperativos de la vida moderna y la debilidad de los sistemas de protección social, frágil ante las nuevas expectativas que se forjan las personas en la vida privada – placer sexual, apoyo doméstico mutuo, sobredimensionamiento de la subjetividad, aspiración a la felicidad, y mayores exigencias a la parentalidad ante los riesgos sociales– la institución familiar se muestra sobre-exigida en un marco en que perdura el imperativo de la “buena madre” que la sostiene mientras el padre cubre el campo económico –muchas veces “a duras penas”– y de manera más retórica<sup>31</sup> que real, comparte con su pareja lo doméstico y lo parental.<sup>32</sup>

Esta percepción de lugares y funciones masculinas y femeninas tradicionales se ve reforzada entre las parejas donde las mujeres trabajan por las brechas salariales existentes: mientras más preparación para el trabajo tengan las mujeres (educación), más se amplía la brecha salarial. Los ingresos percibidos por ellas difícilmente van a ser suficientes para homologar los ingresos masculinos y aunque éstos no constituyan un salario de apoyo son simbólicamente percibidos como tales (Valdés y otros, 2006). No obstante estas tendencias, también se dan fenómenos nuevos que se caracterizan por la flexibilización de roles y lugares de hombres y mujeres en la familia, al punto de que las prácticas sociales llegan a revertir el orden familiar tradicional: hombres más preocupados de lo doméstico y mujeres más dedicadas a su trabajo que al hogar (Valdés y otros, 2006), lo que hace pensar en la emergencia de un proceso de metamorfosis de la paternidad, acotado ciertamente a ciertas franjas sociales y cohortes de edad y derivado de biografías personales singulares.

Sin embargo y de manera paralela a procesos de reproducción y cambio, el sistema escolar exige la creciente presencia de los padres en la educación siendo en la mayoría de los casos las madres quienes concurren en apoyo de sus hijos en la escuela mientras los horarios de trabajo, en particular los de los hombres, frenan el ejercicio de la parentalidad.<sup>33</sup>

---

packings de fruta constituyen lugares de libertinaje y el salario que las mujeres perciben un elemento de independencia que pone en jaque su papel de proveedores y sostenedores de la familia y su propio honor.

<sup>31</sup> Ulrich Beck (1998) se refiere a la “retórica del nuevo padre” para describir la distancia entre el imaginario del ejercicio de la paternidad y una realidad que se resiste a modificar la división sexual del trabajo en el ámbito doméstico, crianza y cuidado infantil. José Olavarría (2004) retoma esta noción para dar cuenta los ámbitos en que los comportamientos masculinos se modifican y aquellos que permanecen a cargo de las mujeres. Hoy, actividades valoradas como llevar a los hijos al colegio, jugar con ellos, cocinar, hacer compras, son señales de cambio mientras otras como la manutención de las rutinas domésticas permanecen inmutables.

<sup>32</sup> Sobre la base de un estudio cualitativo basado en entrevistas a ambos miembros de la pareja hemos encontrado que los argumentos para el cambio en el ejercicio de la paternidad están más vinculados entre los hombres chilenos a la emergencia de la figura del niño sujeto con nuevos derechos que al hecho que sus mujeres trabajen y ello requiera una reorganización de la esfera doméstica. Ximena Valdés (2006).

<sup>33</sup> Como lo ha evidenciado un estudio de SERNAM, sólo en los sectores acomodados e ilustrados se observa mayor presencia de los padres en el ámbito escolar. En términos de la legislación laboral y las condiciones que genera la flexibilización del trabajo, por un lado el cuidado infantil continúa asociado a lo femenino –la legislación de 1921 de salas cuna no se ha modificada, siendo éste un dispositivo clave para incidir en la creación de una cultura de la parentalidad compartida. Horarios y desplazamientos geográficos en el trabajo, especialmente de los hombres, impiden la presencia de los padres en las tareas de crianza, apoyo a la educación, actividades domésticas. Las jornadas laborales aparecen desfasadas de los horarios de la jornada escolar lo cual no sólo frena la mayor participación laboral femenina sino frena la inclusión de los padres en las responsabilidades frente a sus hijos.

#### 4. Nuevos problemas que se plantean frente a la fractura de la familia y el orden de género de la sociedad salarial

¿Qué tipo de políticas sociales, reformas jurídicas y modos de incentivar nuevos patrones culturales se requieren cuando las familias se enfrentan a este tipo de transformaciones? ¿Cuáles son los retos a futuro frente a procesos que indicarían que la vida privada de los chilenos se organiza bajo patrones de reproducción y cambio cultural en lo privado pero a la vez a cambios del papel del Estado en lo social?

Hoy, la manifiesta prioridad del mercado sobre el Estado en medio de la globalización económica y cultural, constituyen el escenario de las transformaciones familiares recientes que modifican la tendencia observada desde la crisis del treinta hasta los años setenta, hacia la homogenización de un modelo de familia con la correspondencia entre los marcos jurídicos y los comportamientos sociales y patrones de género acordes con los requerimientos de la industrialización.

Durante cerca de dos décadas de ajuste estructural (1973-1990), el principio de *maternidad moral* siguió formando parte del discurso institucional pero dissociado del salario familiar. Las altas tasas de cesantía sumadas a la desprotección al trabajo van a disociar estos dos principios del orden de género industrial. A cambio fueron focalizadas las políticas sociales en los sectores vulnerables y un dispositivo clave y universal como la asignación familiar perdió toda significación como apoyo económico a la familia del orden industrial.

En el marco de cambios estructurales, las estadísticas demográficas comenzaron a evidenciar que hace un par de décadas la familia chilena comenzó a diversificarse alejándose del patrón dominante de familia conyugal. Este proceso comenzó a darse con la reestructuración de la economía y la desregulación de las leyes laborales, la privatización de los servicios, además de los cambios culturales que introdujo la globalización, lo que contribuyó a la salida de las mujeres a trabajar ante el aumento de la tasa de cesantía masculina y la flexibilización del trabajo. No obstante la salida a trabajar para cubrir necesidades económicas, mayores grados de educación, la búsqueda de autonomía e independencia comienzan a constituir argumentaciones gravitantes en las mujeres para dejar atrás las identidades sexuadas de las generaciones anteriores.

Con respecto de la constitución de la familia, la inflexión del proceso de nuclearización que fue dejando atrás hacia mediados del siglo XX a la familia extensa, más habitual en la sociedad rural y tradicional, ha sido uno de los argumentos para mostrar que la familia moderna de la sociedad industrial está mostrando cierta metamorfosis; pero más que nada, se recurre al aumento de los hogares matricentrados (que existieron a lo largo de la historia social minimizándose durante las décadas del Estado de Bienestar) y de los hogares unipersonales en expansión para fundamentar los cambios familiares. A esto se agregan el aumento de uniones de hecho, separaciones, nulidades y ahora divorcios y la mayor frecuencia de padres que no viven con sus hijos biológicos y de padres y madres que viven con los hijos de sus nuevas parejas.

Así, un nuevo proceso de *diversificación de patrones familiares* y la convivencia de diversas formas de gestión del mundo privado da lugar a fisuras del patrón normativo de familia que imperó buena parte del siglo XX.

Ha habido un proceso de *desinstitucionalización de la familia* a partir de los años ochenta, debido al aumento de las uniones libres, al aumento de las nulidades matrimoniales y separaciones conyugales y de los hijos nacidos fuera del matrimonio. Las uniones libres no sólo conciernen a los estratos sociales populares sino crecientemente a los de alto capital cultural (Rodríguez, 2004). Este proceso de desinstitucionalización de la familia caracteriza el cambio de siglo y este podría sintetizarse en los siguientes fenómenos:

- Creciente separación entre la constitución de la familia y las formas jurídicas del matrimonio, es decir un alejamiento de las conductas de la población de las normas matrimoniales inscritas en el Código Civil.
- Aumento en las últimas décadas a cerca de un tercio de los hogares a cargo de mujeres con sus hijos.
- Aumento de las uniones libres en los estratos de mayor nivel educativo que rompe el patrón tradicional de asociación del concubinato a los sectores populares. Las uniones libres aumentan en mayor proporción en los sectores de alto capital cultural.
- Aumento exponencial de los hijos nacidos fuera del matrimonio que a comienzos del siglo XXI supera las tasas conocidas para el siglo XIX. Hoy nacen más hijos fuera que dentro del matrimonio. Esto podría radicar en los cambios culturales expresados en la devaluación del matrimonio, en el predominio de la libre elección en las uniones pero además en el embarazo adolescente y en la reproducción del concubinato en los sectores populares.
- Aumento del embarazo adolescente y concentración de éste en los sectores populares en lo cual interviene el cambio del inicio de la vida sexual y la falta de acceso a dispositivos de control de natalidad entre la población joven, los límites en materia de políticas de educación sexual y control de la natalidad.
- Mantenimiento de una proporción importante de familias extensas muchas de ellas compuestas por mujeres y dos o más generaciones que cohabitan en el mismo hogar.
- Disminución de la tasa de fecundidad de 5,7 hijos en 1960 a 2,2 el año 2005.
- Aumento de la tasa de participación laboral femenina de menos del 20 por ciento en 1970 a cerca de 40 por ciento el 2005 con grandes diferencias según nivel socioeconómico y niveles de escolaridad.
- Aumento de las familias con doble ingreso al 40% del total.

Frente a este panorama de cambios demográficos y familiares con los elementos de reproducción de los comportamientos sexuales en la familia a que hacíamos alusión más atrás, al “aggiornamento” jurídico en materia de familia, filiación, matrimonio y divorcio, emergen sin duda nuevos problemas, dentro de los cuales nos parecen prioritarios los siguientes:

### **a) La parentalidad**

Parece importante enfrentar el problema de la parentalidad y avanzar más allá de la enunciación de las responsabilidades familiares compartidas, de las nuevas imágenes paternas que ofrecen los medios, en el problema de la sobre-responsabilización femenina en la crianza y el cuidado infantil. Algunas medidas podrían visualizarse para enfrentar el problema del desequilibrio de responsabilidades frente a los hijos y la baja participación laboral femenina:

- Mayor dotación de infraestructura de cuidado infantil.
- Incentivos a la ampliación de la infraestructura de cuidado que se haga extensiva a las clases medias.
- Reforma en la legislación de salas cunas extensivas a los padres.
- Profesionalización del cuidado infantil y diversificación de los sistemas.



- Ingreso del problema como parte de la responsabilidad social empresarial (limitación de los horarios de trabajo para hombres y mujeres).
- Horarios escolares de jornada completa.

## **b) El cuidado de familiares, enfermos y ancianos como tarea de la sociedad**

- Municipios crean programas de profesionalización del cuidado que permitan acceso según recursos de las familias

## **c) La violencia doméstica y sexual**

- Fomento a la autonomía económica de las mujeres.
- Perfeccionamiento sistema judicial.
- Aumento de las casas de acogida y extensión al medio rural e indígena.
- Incentivos a organismos de la sociedad civil para modificar la naturalización de la violencia privada e incidir en su freno.

## **d) Otras medidas**

- Revisión y análisis de las políticas sociales dirigidas a los sectores “vulnerables”, revisión de políticas sociales que conducen a hacer de las mujeres el centro del sistema de protección social privado y la gestión comunitaria; análisis de logros en el Programa de mejoramiento de gestión de género (PMG) en los servicios públicos, que evalúen la entrega de recursos a mujeres.
- Reforma en los sistemas matrimoniales (de sociedad conyugal) y regulación de las convivencias: derechos de los convivientes sobre el patrimonio familiar extensivo a parejas hetero y homosexuales. Fomento al matrimonio bajo regímenes matrimoniales paritarios.

## **Bibliografía**

- Beck, Ulrich (1998), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós, Barcelona.
- Bourdieu, Pierre (1980), *Le sens pratique*, Editions du Munit, Paris.
- Castel, Robert (1996) *La métamorphose de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris.
- Castelain-Meunier, Christine (2005) *Les métamorphoses du masculin*, PUF, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2002) *La place des hommes et les métamorphoses de la famille*, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1998) *Pères, mères, enfants*, Flammarion-Dominos N° 189, Paris.
- Castells, Manuel (2000) en *La era de la información. Tomo II, El poder de la identidad*, Siglo XXI, México.
- Commaille y Martin (1998), *Les enjeux politiques de la Famille*, Bayard, Paris.
- Giddens, Anthony (1997) *Las transformaciones de la intimidad*, Cátedra, Madrid, España.
- Goody, Jack (2001), *La familia europea*, editorial Critica, Barcelona.
- Illanes, María Angélica (1993) *En el nombre del pueblo del Estado y de la Ciencia. Historia social de la salud pública. Chile, 1880-1973*, Colectivo Atención Primaria, Santiago.
- Martínez, Javier y Margarita Palacios. (2001) *Liberalismo y conservadurismo en Chile. Actitudes y opiniones de las mujeres chilenas a inicios del siglo XXI*. Grupo de Iniciativa Mujeres, Santiago de Chile.
- Olavarría, José (2004), *¿Dónde está el nuevo padre? Trabajo doméstico: de la retórica a la práctica en X.Valdés y T.Valdés eds. Familia y vida privada ¿Transformaciones, tensiones, resistencias o nuevos sentidos?* CEDEM/FLACSO, Santiago.

- Palacios, Margarita (2006) *La subjetividad y los límites del liberalismo en Chile en Puertas Adentro: Femenino y masculino en la familia contemporánea*. X. Valdés, C. Castelain-Meunier y M. Palacios, LOM, Santiago.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2000) *Chile: Informe de Desarrollo Humano 2000*. Santiago.
- \_\_\_\_\_(PNUD, 1998) *Chile: Informe de Desarrollo Humano 1998*, Santiago.
- Rodríguez, Jorge (2004) *Tendencias recientes de las uniones consensuales en América Latina*, Arriagada y Aranda (comps. 2004), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, CEPAL-UNFPA, Serie de Seminarios y Conferencias N° 42, Santiago, Chile.
- Roseblatt, Karin (1995), "Por un hogar bien constituido. El Estado y su política familiar en los Frentes Populares" en Lorena Godoy y otras (editoras), *Disciplina y Desacato. Construcción de identidad en Chile, Siglos XIX y XX*. Santiago, SUR/CEDEM.
- Sennet, Richard (2003) *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Anagrama, Barcelona.
- Sullerot, Evelyne (2000) *La Crise de la Famille*. Pluriel, Paris.
- Théry, Irène (1998) *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et la vie privée*, Odile Jacob, La documentation Française, Paris.
- \_\_\_\_\_(1993) *Le démariage. Justice et vie privée*. Odile Jacob, La documentation Française, Paris.
- Valdés, Ximena (2007), *La vida en común. Familia y vida privada en Chile y el medio rural en la segunda mitad del siglo XX*, LOM, Santiago.
- Valdés, Ximena, Chistina Castelain-Meunier y Margarita Palacios (2006) *Puertas adentro. Masculino y femenino en la sociedad contemporánea*, LOM, Santiago.
- Valdés, Ximena, (2006) "Modelos familiares emergentes o fractura del modelo tradicional" en Valdés, Castelain-Meunier y Palacios. (2006) *Puertas adentro. Masculino y femenino en la familia contemporánea*, LOM, Santiago.
- Valdés, Ximena y otros (1999) *Vida privada. Modernización y modernidad*, CEDEM, Santiago.
- Valenzuela, S., E. Tironi y T. Scully (eds.) (2006), "Tiempo, trabajo y familia" en *El eslabón perdido*, Taurus, Santiago.
- Wainerman, Catalina (2005), *La vida cotidiana de las nuevas familias ¿Una revolución estancada?* Lumiere, Buenos Aires, Argentina.

## Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde el enfoque de derechos<sup>34</sup>

---

**Laura Pautassi<sup>35</sup>**

Pensar el futuro de las familias, sus posibilidades e interrelaciones, remite necesariamente a observar cómo y de qué manera se distribuyen las responsabilidades de cuidado asociadas a ello. En rigor, la sustentabilidad de la familia pero también la diversidad de familias que hoy existe en América Latina se encuentra condicionada por quien asume el cuidado de sus miembros, o de otra forma, quien realiza el trabajo inherente a la reproducción social.

Es precisamente en el ámbito de la familia donde se han reproducido históricamente las mayores inequidades y desigualdades, tanto de género como de clase e intergeneracionales. Concretamente en relación con las inequidades de género, las mujeres han sido exclusivamente las responsables de proveer cuidado a los miembros de su familia, de manera no remunerada; o a otras familias a través de canales institucionalizados (servicio doméstico, escuelas, hospitales, agentes sanitarias, guarderías, geriátricos) que en algunos casos, no todos, en forma remunerada. A su vez, quienes se han desempeñado en forma remunerada en éste ámbito como prestadoras del ámbito intra

---

<sup>34</sup> La presente ponencia se basa en el documento “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, Serie Mujer y Desarrollo N° 87, Santiago de Chile, CEPAL.

<sup>35</sup> Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), de la Universidad de Buenos Aires, Argentina y consultora la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

hogar remunerado, desempeñan un trabajo de escasa valoración social, bajos niveles de remuneración, condiciones laborales tan deficientes que afectan su calidad de vida e incluso su salud, al mismo tiempo que suelen ser discriminadas desde su consideración en las regulaciones laborales.<sup>36</sup>

A esta situación de inequidad en términos de las responsabilidades de cuidado, debe sumársele las discriminaciones existentes en el mundo del trabajo, que van a condicionar el ingreso de las mujeres en los ámbitos productivos, pero también van a marcar su trayectoria laboral. En otros términos, a la heterogeneidad de situaciones vitales que atraviesan las mujeres se le suman las discriminaciones cotidianas que deben asumir en la sobrecargada conjunción de trabajo de cuidado y trabajo productivo.

Claramente la situación da cuenta de un múltiples situaciones de desigualdad, las que van a atravesar a las familias y sus miembros y condicionar el desarrollo de sus ciclos vitales. En cada caso, y entendiendo la diversidad como constitutiva de la dinámica familiar, las mujeres se encuentran ante un dilema, que en términos personales les afecta en su modelo de vida, pero claramente no es un dilema que incluya a las mujeres exclusivamente sino que las trasciende y que debe ser considerada como una nueva cuestión social, la que es de larga data pero que a la luz de las transformaciones ocurridas en la región podemos considerarla como novedosa en las formas que adquiere.

Todo aquello que se refiere al cuidado ha estado históricamente devaluado, delegado a las mujeres y sin reconocimiento alguno de su centralidad para el funcionamiento de cada sociedad. Sin embargo, en los últimos treinta años han sido valiosísimos los aportes desde la economía del cuidado, de la teoría feminista y de las evidencias empíricas para dar cuenta del valor del cuidado no remunerado, se ha esclarecido y refutado categorías conceptuales erróneas en términos de teoría económica, presupuestaria y alertando sobre la necesidad de contar con herramientas conceptuales y estadísticas que midan el uso y distribución del tiempo.

Sin embargo, y en forma similar a lo que ha ocurrido en los ámbitos productivos, el reconocimiento del valor del trabajo de cuidado en América Latina no se ha traducido en una explosión de políticas de conciliación trabajo familia, como tampoco en el aumento de una oferta de servicios públicos al respecto, sino en el mejor de los casos, a ciertos mecanismos privados de contratación de algunos aspectos inherentes al cuidado. Esto es, el cuidado no ha salido del lugar de competencia femenina.

A la falta de infraestructura para ejercer el cuidado, se suman nuevas asimetrías que caracterizan la dinámica del cuidado y que siguen reproduciendo en forma interminable en una suerte de “cadena de la desigualdad”. Se trata precisamente del hecho que si bien una cuidadora y un receptor del cuidado no se encuentran en igualdad de condiciones, quienes deben ocuparse del cuidado ejercen estructuras asimétricas de unos sobre otros y a la vez existen asimetrías en términos de distribución de las responsabilidades de cuidado, que se suman a las múltiples asimetrías del sistema de género.

Si se retoma la idea de dilema para las mujeres, las últimas décadas dan cuenta de cómo las mujeres latinoamericanas concentraron su energía en la lucha por la inserción en el mundo público y dejaron de lado la discusión del ámbito privado. Por tanto, la desigualdad nos atrapó en el ámbito de la relaciones de conciliación, entre lo público y lo privado, entre las responsabilidades productivas con las reproductivas.

<sup>36</sup> Resulta importante señalar que en el ámbito en donde más fuertemente se perciben normas discriminatorias del principio de igualdad, y que afectan especialmente a las mujeres es en el servicio doméstico remunerado, trabajo que suele regularse mediante títulos o capítulos especiales. A ello debe agregarse una práctica de mercado fuertemente arraigada que consiste en la terciarización de las tareas de limpieza a empresas privadas, que en general, contratan a personal en condiciones precarias y sin cobertura de seguridad social. Al respecto, véase Pautassi, Faur y Gherardi (2004).

A su vez, a medida que las mujeres logran sortear las desigualdades en el mundo público y las discriminaciones, a partir de planes de igualdad de oportunidades, los convenios internacionales igualitarios, las acciones positivas, no se ha avanzado en considerar nuevas formas jurídicas de regular el cuidado, que trasciendan las regulaciones laborales para trabajadoras asalariadas. Esto es, no se discuten estrategias para trabajadores asalariados varones y mujeres, que en general cuentan con algún tipo de regulación, pero tampoco para quienes se encuentran en condición de informalidad y por ende no tienen previsto ningún tipo de cobertura al respecto, y mucho menos para el amplio conjunto de quienes requieren de atención. Esto es, se cuida como se puede, se es cuidado también como y cuando se puede.

En otros términos, el tiempo de trabajo productivo y reproductivo atrapa a las mujeres cotidianamente y el tiempo de la desigualdad bajo cariz de igualdad nos ha aprisionado en las proyecciones de cambio. En uno u otro sentido, este milenio se ha iniciado bajo la promesa de los grandes objetivos, las grandes metas y sin embargo las relaciones sociales cotidianas se diluyen y construyen en intereses mediatos, mucho menos sustantivos pero no por ello con menor impacto. Esto es, la nueva cuestión social, al menos para las mujeres, se dirime en estos ámbitos, y se trata precisamente de trascenderlo, que no continúe como un dilema para las mujeres sino que ingrese en la agenda de toma de decisión pública.

Así, se trata de iniciar un debate en torno a cómo incorporar en una lógica de derechos la complejidad del cuidado. Esto es, no solo “relacionado con” un status de trabajador/a asalariado o con un “sujeto beneficiario” o “receptor” de una política de cuidado sino como un principio inherente a la igualdad. A su vez, analizar el cuidado como obligación y las múltiples implicancias y derivaciones que trae aparejada, entre otras si tiene un carácter privado o público.

De allí que se busca poner de relieve y trascender el debate para proponer derechos integrales y no un reconocimiento del derecho al cuidado como derecho muy particular, y por ende atribuible a las mujeres, en la convicción que solo en la medida que se lo incluya como un derecho propio y universal (para quienes deben ser cuidados como para quienes deben o quieren cuidar) se logrará un importante avance, tanto en términos de reconocimiento de aquello hasta hoy no visible, como en términos de calidad de vida ciudadana.

Este es el eje de discusión que se desarrolla a continuación, que cuestiona el supuesto que considera que el cuidado se resuelve únicamente si se consolida una adecuada red de contención para proveer a los hogares –o a las trabajadoras formales– de suficiente y necesaria infraestructura. Precisamente, a lo largo del análisis enfatizo la necesidad de pensar nuevas estrategias de desarrollo, que incluyan un marco de derechos, el que opera como un marco teórico-operativo y que permite definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo. Por lo mismo, el trabajo enfatiza la necesidad de pensar el desarrollo sustentable en la medida de reconocer la contribución no visible de las mujeres en la economía y su contra cara, no es posible pensar estrategias de desarrollo con equidad si no se prioriza el valor de la reproducción social y todo aquello relacionado con el cuidado cobra una centralidad indiscutible. Sin duda que es un paso necesario para pensar cómo se desarrollarán las relaciones familiares en un futuro.

## 1. Definiendo la nueva cuestión social

La problemática del cuidado y quien lo ejerce (para sí o para otros) remite a un problema de ejercicio de derechos, cuando éstos están acordados, o en caso contrario, de disminución de desigualdades, como condición de una política pública. En uno y otro caso, nos remite a un debate en donde se entrecruzan derechos, desigualdades y política, en consonancia con las clásicas demandas feministas y sus desarrollos teóricos, con la especificidad que, si en la situación actual no se amplía el ejercicio de estos derechos, se seguirá afectando el principio de igualdad, principio fundamental para el desarrollo de la persona.

El principio de igualdad de oportunidades y de trato, contenido en numerosos ordenamientos constitucionales de la región, ha sido interpretado en la mayoría de los casos, vinculado con el mundo del trabajo. De allí que generalmente se lo supedita a la promoción de igual salario por igual tarea, igualdad de trato bajo las mismas condiciones, entre otras, pero desconociendo la relación que tiene con el mundo privado, como también con la necesidad de sostenerlo a lo largo de la trayectoria laboral. Esto es, se ha regulado bajo la histórica división público/privado, en donde se busca promover mejores condiciones en el ámbito público, que desconoce y relega a la esfera de reproducción privada, las condiciones que permiten la inserción de las personas en el ámbito público.

Precisamente, el déficit que se presenta es mayúsculo en tanto el cuidado en sí mismo no ha sido objeto de atención. En general, las disposiciones que se presentan en relación con el cuidado se las puede agrupar en dos instancias: i) normas y políticas vinculadas a organizar el “cuidado” de los miembros del hogar y personas bajo responsabilidad de las trabajadoras asalariadas; ii) políticas sociales dirigidas a la protección de los propios “cuidados”, por ejemplo, sistema educativo para niños y jóvenes; sistema de salud para las personas de la tercera edad, programas de salud materno-infantiles, entre otros.

En ambos casos, desde la normativa y la lógica de tratamiento, no se observa que el cuidado en todas sus dimensiones sea considerado el eje de la regulación y de las políticas sino precisamente es calificado, por un lado como herramienta para la inserción de la mujer en el empleo remunerado, con total prescindencia de la responsabilidad paterna; o como parte de programas asistenciales en la esfera de ministerios sectoriales. Esto es, se lo considera “vinculado con” o en “relación a” pero no existe, salvo excepciones, un tratamiento del tema de manera autónoma y en toda su amplitud y complejidad.

Es decir, a pesar de la heterogeneidad de las legislaciones, prima un criterio que condice con las relaciones sociales de género imperantes en sociedades que construyen capacidades diferenciales en varones y mujeres para el cuidado de los niños pequeños y de los adultos mayores. En este último caso, es aún más visible, que en términos de regulaciones en el ámbito del trabajo no hay ninguna disposición al respecto, solamente la cobertura ante esta contingencia del trabajador asalariado a través del sistema previsional, y a partir de su deceso, se trasmite por vía hereditaria a la/el cónyuge (dependiendo de las regulaciones de cada país) y en un monto menor al percibido como haber previsional por parte del trabajador asalariado. No se encuentra legislada la posibilidad que los trabajadores y trabajadoras deban asumir responsabilidades de cuidado de sus progenitores. Solo en caso de muerte, tanto de padres como de suegros, se establece una licencia, entre uno y dos días de acuerdo con los países.

Así, la heterogeneidad de situaciones que se encuentran en la región en relación con el cuidado de los niños más pequeños, no de los adultos mayores, sumada a la relativamente baja proporción de mujeres cuyo trabajo se encuentra regulado por la legislación, debido a su inserción en el trabajo informal, contribuye a que las familias encuentren nuevas dificultades para el cuidado

de los menores –y sin duda de los adultos mayores– en el contexto signado por la retracción del Estado en diversos sectores sociales.

En rigor, el modelo de políticas sociales desarrolladas por los Estados de Bienestar en la región, con características específicas, se sustentaba en la conformación de familias que suponían a “varones proveedores” y “mujeres amas de casa”, en las cuales la atención de los niños y niñas era sostenida por el trabajo doméstico femenino. Tal sistema era promovido a través de transferencias de ingresos vía el programa de asignaciones familiares o por vía de los seguros sociales, donde el modelo del “asalariado” correspondía al varón y a través de su inserción en el empleo formal, los miembros de su familia contaban con sistemas de salud y seguridad social. En forma complementaria, en muchos países existían políticas universales como salud y educación. Dicho contexto se ha transformando significativamente a la luz de las políticas de reformas de las últimas décadas, sin embargo el reconocimiento legal de las mujeres como trabajadoras se refuerza con su consideración como cuidadoras casi exclusivas de sus hijos e hijas.

Tal como sostiene Rodríguez (2005), se evidencia en la región una ausencia absoluta de una política pública de cuidado, cuya resolución varía significativamente por clases sociales. A su vez, se asume desde los gobiernos que el cuidado es una responsabilidad fundamentalmente de los hogares, y dentro de los hogares de las mujeres, y la provisión pública es simplemente un complemento para aquellos hogares que no pueden resolverlo por sí mismos. En consecuencia, existe una tendencia a la focalización de estos servicios en la población que más lo necesita, en diferentes formatos (subsidios a madres solas con hijos e hijas menores, subsidio a la provisión privada de servicios de cuidado, entre otros).

En este contexto, y a pesar de la importante “salida” de las mujeres al trabajo remunerado, se observa que la institucionalidad vigente fortalece el modelo según el cual la responsabilidad sobre el cuidado del hogar y de los hijos y de las hijas sigue recayendo más fuertemente sobre las mujeres que sobre las parejas. En efecto, la normativa da cuenta de este fenómeno al concentrar las licencias para cuidado infantil, los subsidios por maternidad, e incluso la disponibilidad de guarderías asociadas al trabajo de las mujeres, (Pautassi y otros, 2004).

De tal modo, al tiempo que la participación en el empleo remunerado ofrece un mayor grado de autonomía para las mujeres, y la ampliación de algunos de sus derechos, esto se produce en un escenario que adeuda la revisión de la legislación a la nueva dinámica observada, en la cual la provisión económica de los hogares ha dejado de recaer exclusivamente en manos de los varones.

Adicionalmente, en la mayoría de los países de la región, el contexto da cuenta de crecientes dificultades socioeconómicas y de alta flexibilización y precarización de las condiciones contractuales, lo que hace suponer que son muy pocas las mujeres trabajadoras que efectivamente cuentan con estos beneficios de cuidado infantil. Para el resto, queda en manos de las propias mujeres y, en el mejor de los casos, de sus familias, la posibilidad de contratar servicios de cuidado infantil en el mercado o de asegurarlos mediante sus redes de apoyo. Así, la búsqueda de fórmulas que permitan a las mujeres modelar conjuntamente su desarrollo laboral y familiar es, en términos generales, una estrategia de índole privada. A la cual se le ha sumado estrategias aún más complejas como la denominada globalización del cuidado, en donde el componente de migración ha ampliado las estrategias usualmente esgrimidas por las trabajadoras para asumir – unilateralmente y a la distancia– la conciliación del trabajo productivo y reproductivo.

Lo expuesto hasta el momento, en forma sumamente esquemática por cierto, da cuenta precisamente de situaciones de desigualdad en el tratamiento de una responsabilidad social. Esto es, existen ciertas políticas y provisión del cuidado de niños para asalariadas, políticas de provisión para grupos de la población en situaciones de cuidado (programas para adultos mayores, discapacitados, niños y niñas) pero ninguna política para quienes no están asalariadas (incluye a las

trabajadoras informales como a las llamadas “amas de casa”) y tienen que asumir el cuidado de sus “dependientes” tal como se han denominado históricamente las relaciones de cuidado a los efectos de los sistemas de seguridad social.

En otros términos, la clásica división promovida por los Estados de Bienestar desde mediados del siglo pasado en adelante, sintetizada en la clásica trilogía Estado-mercado-familias; en el caso latinoamericano se ha reducido fundamentalmente a una participación casi central de las familias, y dentro de las mismas a las mujeres en exclusividad, quedando supeditado el mercado a la disponibilidad de ingresos suficientes y al Estado sujeto a disponibilidad de la oferta de cuidado que tenga, la cual es prácticamente nula. Esto es, la trilogía que se consolidó en la región se concentro en las relaciones establecidas, bajo formas privadas de “conciliación” u “acoplamiento” entre las cuidadoras, los y las receptores (cuidados) y el amplio espectro del cuidado, que se dirime en el espacio de lo privado, lo público y asociaciones de la sociedad civil. Lo jurídicamente obligatorio, cuando se establece –como en el caso de las asalariadas– pasa a depender de la casuística y de la capacidad de cada ámbito (público o privado) implemente las medidas establecidas, y en otros casos de la capacidad de fiscalizar del Estado, que como se conoce, es baja en toda la región.

Es decir, se estaría produciendo un acelerado proceso de *desfamiliarización* (Esping Andersen, 2000) entendiendo por tal al grado en que se “descarga” a las familias de las responsabilidades relativas al bienestar y asistenciales de la unidad familiar, ya sea a partir de la infraestructura del Estado de Bienestar o por medio de la dispensa del mercado. El concepto de *desfamiliarización* es paralelo al de *desmercantilización*, que en el caso de las mujeres aparece como una instancia previa a su capacidad de *mercantilizarse*. Esto es, la *desfamiliarización* indicaría el grado en que la política social o los mercados, otorgan autonomía a las mujeres para poder mercantilizarse o para establecer núcleos familiares independientes.

Lo anterior debe contrastarse a su vez, con la baja capacidad de discusión y cuestionamiento del llamado “núcleo duro sobre el cual se asienta el sistema de género que es la división sexual del trabajo” (Marco, 2007) y que deja pocas dudas de la dificultad que se tropieza al intentar revertir la inequitativa distribución de tareas y responsabilidades al interior del hogar y de los miembros de la pareja. Esta realidad sumada a la insuficiencia de una oferta estatal de cuidado, lleva a que la familia –en el marco de las transformaciones que está viviendo– se convierta en América Latina en la principal red de protección social. En términos de Marco (2007) quienes pagan el precio de la deficiencia estatal y el ajuste familiar son precisamente los receptores del cuidado (niños y niñas, adultos mayores, enfermos).

La urgencia en resolver la cuestión del cuidado es clara y remite a un problema de ejercicio de derechos, cuando éstos están acordados, o en caso contrario, de disminución de desigualdades, como condición de una política pública. En uno u otro sentido se trata precisamente de cómo lograr que se asuma el cuidado como una responsabilidad social y estatal, de modo que trascienda las responsabilidades familiares exclusivamente y que se inserte en un contexto de políticas y prácticas más equitativas. En lo que sigue, busco delinear elementos, desde el denominado enfoque de derechos, para poder pensar vías de superación de esta situación.



## 2. ¿Por qué derechos? ¿Hay un derecho al cuidado?

Si bien hay numerosas acepciones y denominaciones en relación con el hecho de ser portador de un derecho, en líneas generales, se trata de una pretensión justificada jurídicamente, que habilita a una persona a hacer o no hacer algo y a la vez pueda reclamar a terceros que hagan o no hagan algo. Es decir, existe una norma jurídica que le otorga a una persona una expectativa positiva –de acción– y una negativa –de omisión– creando al mismo tiempo sobre otros sujetos obligaciones y deberes correlativos.

Existen dos tipos de derechos: i) los derechos individuales o también denominados "derechos de primera generación", que se encuentran reconocidos e incluidos en las constituciones políticas modernas, definidos como aquellas libertades y garantías de los ciudadanos y que definen a su titular a priori. Entre otros, podemos mencionar el derecho a la libertad, a comerciar, a ejercer el derecho a voto. En este grupo se incluyen los derechos civiles y políticos (DCP);

ii) Un segundo grupo de derechos son los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) usualmente considerados "derechos de segunda generación" e incluidos posteriormente también en las constituciones políticas, cuya principal diferencia con los anteriores es que no se encuentra su titular identificado a priori y por ello refieren al derecho a la salud, al derecho a recibir una alimentación adecuada, al derecho al trabajo en condiciones dignas; entre otros.

Esta separación "generacional" de ambos derechos no confiere argumentos para objetar el mismo valor a ambos tipos de derechos, en tanto ambos constituyen una obligación jurídica y no una mera manifestación de buena voluntad política, con prerrogativas para los particulares y obligaciones para el Estado. En el primer caso, las obligaciones negativas refieren principalmente a no empeorar la salud de la población, no impedir el acceso de un niño o una niña a un instituto educativo, entre otros. En relación con las obligaciones positivas, estas no se agotan solamente en acciones de dar –proveer de vivienda, proveer de vacunas para infantes– sino que lo diferencial es el tipo de relaciones que se establecen entre el Estado y los beneficiarios de las prestaciones. Significa que el Estado puede satisfacer un derecho a través de diferentes medios, y en muchos de ellos, los sujetos obligados pueden participar activamente.

A su vez, otra característica de un derecho la posibilidad de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado –habitualmente, un juez– para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento, que es el rasgo que se conoce como justiciabilidad o exigibilidad judicial. En consecuencia, otorgar derechos implica a su vez, reconocer un campo de poder para sus titulares, reconocimiento que limita el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado, en tanto define en sentido amplio, aquellas acciones que el obligado puede y las que no puede hacer.

¿Sólo con el conocimiento de la titularidad de un derecho comienza a actuar el empoderamiento de sus titulares? O en otros términos, ¿cómo se hacen efectivos los derechos en contextos de baja institucionalidad como se caracterizan los sistemas políticos en la región?

Si bien el lenguaje de los derechos tiene de por sí un valor ético y político y puede servir para fortalecer las demandas sociales frente a situaciones de inequidad, sus implicancias concretas en las relaciones sociales no siempre se consideran adecuadamente. La experiencia en América Latina da cuenta de una propensión por parte de las coaliciones gobernantes, incluso durante los procesos de reforma y ajuste estructural de la década de los noventa, a una utilización indiscriminada de una retórica de los derechos que luego no logra satisfacer las mínimas expectativas que este concepto puede legítimamente ocasionar. Esto es, ¿cómo se puede garantizar el efectivo ejercicio del derecho al cuidado en tanto derecho universal?

Y allí es sumamente útil recurrir al aporte del denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo”. Tal como su definición señala, se trata de un enfoque transversal que se nutre del marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional y que ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo. Efectivamente, en los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos han establecido con mayor exactitud no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un conjunto de obligaciones positivas. Implica, entre otros efectos, que se ha precisado no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones a derechos y garantías ciudadanas, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales (Abramovich, 2006).

En tal sentido, los derechos humanos se definen y aplican como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular aspiran a lograr una mayor institucionalidad de los sistemas de políticas sociales luego de la aplicación sostenida de políticas y programas de ajuste estructural, con los efectos adversos que los mismos han tenido en toda la región.

Precisamente este enfoque, busca conferir a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, del cual pueden inferirse elementos valiosos para pensar en los diversos componentes de esa estrategia: la igualdad y la no discriminación; la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos; los mecanismos de responsabilidad horizontal y vertical, entre otros. Ese marco conceptual, pero a la vez teórico-operativo, permite definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, ya se trate de DESC como derechos civiles y políticos.

De esta forma, se ha conformado una matriz conceptual, pero a su vez teórico-operativa, en donde los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) en temas tales como el derecho a la igualdad, el derecho de acceder a la justicia y el derecho a la participación política, el principio de progresividad y la obligación de no regresividad, ocupan un lugar central al momento de fijar pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentable y con mayor interés aún, en materia de políticas sociales. En rigor, el eje central consiste en incorporar estándares jurídicos en la definición de políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y políticos locales, al igual que las agencias de cooperación para el desarrollo, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas sociales.

Entre los aportes que brinda el enfoque de derechos, se destaca el énfasis colocado en la igualdad material de mujeres y varones –y no solo la formal– buscando cerrar las brechas y “tender puentes” entre el sistema de derechos humanos, las políticas sociales y las estrategias de desarrollo, que al mismo tiempo vinculen el sistema político para que reorienten la política económica en el mismo sentido de la estrategia de desarrollo bajo un marco de derechos. (Abramovich y Pautassi, 2006). La referencia a igualdad material contrasta con la formal en el sentido que implica que los esfuerzos no están puestos únicamente en incluir una noción de igualdad limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables, y por lo tanto a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural, que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación (Abramovich, 2006).

En tal sentido, la Convención Internacional contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW) establece que cada Estado Parte es responsable de asegurar el goce de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, debiendo adoptar todas las medidas que sean necesarias,

incluida la prohibición de la discriminación por razón de sexo, para poner término a los actos discriminatorios que obstan al pleno disfrute de los derechos, tanto en el sector público como en el privado.

Respetar el principio de universalidad cobra suprema relevancia, pues más allá de las tendencias generales de avance en la realización de los derechos, corresponde al Estado garantizarlos a todas las personas en su territorio y no se puede excusar cuando los está garantizando a muchos o a la mayoría. Esto es, debe existir la certeza que los ciudadanos y ciudadanas pueden exigir los derechos que tienen garantizados con ciertas posibilidades de éxito. Esta posibilidad no depende sólo del reconocimiento normativo, ni de la posición legal de cada individuo, sino de la disponibilidad de una serie de recursos y capacidades. Se trata de capacidades intelectuales, sociales y culturales, facilidades de lenguaje, información y conocimiento, recursos materiales, económicos y financieros.

Cobra especial relevancia que el enfoque de derechos no restringe las opciones de políticas públicas que el Estado puede adoptar para realizar sus obligaciones. Reconoce un margen importante de autonomía de los Estados acerca de cuales son las medidas específicas que se puede adoptar para realizar los derechos. Este punto es central para poder compatibilizar el enfoque de derechos con los procesos nacionales de definición de estrategias de desarrollo y debe ser considerado especialmente al intentar emplear estándares jurídicos en la fiscalización y evaluación de esas políticas.

En rigor, el enfoque de derechos explicita un reconocimiento de la relación directa existente entre el derecho, el empoderamiento de sus titulares, la obligación correlativa y la garantía, todo lo cual conjuga en una potencialidad que puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales.

Sin embargo, en términos de compromisos asumidos por los Estados, especialmente en los instrumentos internacionales, los derechos deben ser otorgados en forma progresiva, y por ende, una primera obligación con “efecto inmediato” derivada del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales consiste en garantizar que se ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación. Ello requiere que los Estados reconozcan y garanticen los distintos derechos incorporados en los pactos y Tratados internacionales de igual modo para toda la población, utilizando criterios de distinción objetivos y razonables, y evitando diferencias de trato arbitrarias.

Y aquí resulta central destacar la importancia de considerar al cuidado como una obligación que se desprende del derecho al cuidado. El derecho a cuidar, a ser cuidado y a cuidarse se correlaciona con la obligación de cuidar. Esto es, implica un conjunto de obligaciones negativas, características de los derechos económicos sociales y culturales, como no entorpecer los servicios de guarderías infantiles, no impedir el acceso de un adulto mayor al sistema de salud; pero principalmente incluye obligaciones positivas, que se enrojan en proveer los medios para poder cuidar, en garantizar que el cuidado se lleve adelante en condiciones de igualdad.

En todos los casos, debe quedar claro que existen sujetos obligados a proveer el cuidado, desde los miembros de la pareja para con sus hijos, o de los hijos varones y mujeres para con sus progenitores en situación de autonomía relativa, pero también es el Estado o los particulares en determinados casos quienes también se encuentran obligados a “hacer” en materia de cuidado. Esto es, no solo el Estado debe no entorpecer que una madre amamante a su hijo, sino que además le debe proveer las condiciones, ya sea, en el caso que trabaje en el ámbito productivo debe otorgarle licencia o un espacio físico para amamantar, tanto si es trabajadora pública o en el sector privado, como que debe otorgar licencias para los padres para que asuman conjuntamente la co-responsabilidad que les compete en materia de cuidado y crianza. En primer lugar, y conforme al

desarrollo que realizo a lo largo del presente documento, es claramente factible considerar que existe un derecho al cuidado, a cuidar a otros pero también a ser cuidado.

En general, la lógica de las políticas sociales suele incidir en la posibilidad de ejercer derechos, en especial frente al Estado, tanto sociales como civiles y políticos. En particular, es posible sostener que el cuidado, en algunas de sus dimensiones, se encuentra asumido, o por la cobertura de ciertas contingencias para trabajadoras asalariadas, por caso licencia por maternidad, sistema de asignaciones familiares, sistemas de pensiones para adultos mayores (contributivos o no contributivos), lo cual se complementa para quienes no tienen el carácter de trabajadores asalariados, con un sistema de salud y educación, que al menos en su ideario, busca ser universal y en algunos países de la región alcanza una cobertura importante.

Lo anterior no significa que, todo aquel que necesita ser cuidado sea cuidado, como toda persona que debe cuidar a otros, especialmente familiares o dependientes, disponga del tiempo y de los recursos (físicos y económicos) para asumirlo. En otras palabras, si bien existen derechos sociales reconocidos que se incluyen dentro de la esfera del cuidado, la oferta sistemática y sostenida de cuidado es nula en toda la región. De allí la importancia de fortalecer su consideración desde la perspectiva de derechos, en especial desde la posibilidad de demandar la cobertura de todo lo necesario para garantizar el cuidado.

### 3. El cuidado como derecho

¿Es posible pensar desde la lógica de derechos estrategias sustentables que inviertan la dinámica prevaleciente en las últimas décadas? ¿Qué relación existe entre el cuidado y una política de desarrollo? ¿Cómo se ubica el cuidado en el marco de los sistemas de políticas sociales en la región? Y aún más ¿es legítimo pensar en otorgar y definir derechos en los Estados latinoamericanos post ajuste?

Si se considera el principio de interdependencia consagrado en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, se puede considerar que el derecho al cuidado –tanto considerando a la persona como receptor o como dador de cuidado– integra el conjunto de los derechos universales de derechos humanos consagrados en los diversos instrumentos internacionales, a pesar de no estar explícitamente nominado como tal.<sup>37</sup>

Si se acepta, y los gobiernos de la región reconocen a la esfera del cuidado como un derecho universal y no sujeto a concesiones para grupos especiales, implicaría un importante avance en la dirección de garantizar la igualdad material entre mujeres y varones, jóvenes y adultos mayores, niños, niñas y personas con capacidades diferentes. Sin embargo es factible que, reconocido como derecho universal, no obste a que el mismo se haga efectivo frente a determinadas situaciones o condiciones, como ser niño o ser adulto mayor.

Al respecto resulta esclarecedor como el Comité del PIDESC, en su Observación General N° 6: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores ha derivado el derecho al cuidado de este grupo vulnerable de otros derechos, al señalar: “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9, que dice lo siguiente: “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social” y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez. Sin embargo, teniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de todos los

<sup>37</sup> Hay países en la región, como el caso de Ecuador que si lo han considerado explícitamente en su constitución: “...se reconocerá como labor productiva, el trabajo doméstico no remunerado” (art. 36, Constitución Política de la República, 1998).

derechos reconocidos en el Pacto. Este criterio se recoge plenamente en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Además, en la medida en que el respeto de los derechos de las personas de edad exige la adopción de medidas especiales, el Pacto pide a los Estados Partes que procedan en ese sentido al máximo de sus recursos disponibles”.

Cabe destacar que posteriormente se incorporó de manera explícita en el art. 17 del Protocolo de San Salvador, al establecer que “toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica...”.

De manera similar, la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN), en su artículo 18 inc. 1 establece que corresponde al Estado garantizar “el reconocimiento del principio que ambos padres tiene obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño (...) su preocupación principal será el interés superior del niño...” para reafirmar en el inc. 3 del mismo artículo la vinculación de infraestructura del cuidado a la condición laboral de los padres: “los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas...”

Asimismo la necesidad de incorporar las demandas de cuidado en el ámbito de las políticas públicas y la responsabilidad del Estado, fue expresamente señalado en el Consenso de Quito, en el marco de la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. Específicamente se asume como compromiso “formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo”.<sup>38</sup> Asimismo se acuerda “adoptar medidas en todas las esferas de la vida particular, en los ámbitos económico y social, incluidas reformas institucionales, para garantizar el reconocimiento y el aporte al bienestar de las familias y al desarrollo promover su inclusión en las cuentas nacionales”.

En rigor, no cabe ingenuidad alguna, al pensar que el cuidado recibirá el tratamiento como “otro derecho” de “carácter programático” que tanto han sido utilizados en América Latina y han contribuido fuertemente a consolidar una ciudadanía de baja intensidad (O’Donell, 1992), sino precisamente se trata de dejar en claro que los derechos humanos son pensados como universales pero para ser aplicados por los Estados, los que a su vez se han responsabilizado en hacerlo. La noción de igualdad es consustancial a la noción de derechos humanos, en tanto la pertenencia a la especie humana otorga la titularidad de estos derechos, y por ende, el principio de no discriminación es intrínseco a esta categoría de derechos.

Lo establecido por la Declaración de Viena, así como en todo el marco de derechos, se refiere a la responsabilidad que le compete al Estado en la promoción de la igualdad real, tanto en el diseño de políticas públicas, como también en la promoción de instancias de cambio cultural para consolidar la igualdad entre mujeres y varones en todos los niveles.

En rigor, el eje de la propuesta que sostengo consiste precisamente en considerar al derecho a ser cuidado y a cuidar(se) como un derecho universal que no puede ni debe recibir otro tratamiento que el de universal. No puede concebirse como un derecho particularísimo en tanto estaría en franca contradicción con los postulados del Sistema internacional de Derechos Humanos, que lo incluye en todas sus esferas, aunque no lo nombre específicamente.

<sup>38</sup> Para un desarrollo en amplitud véase el documento de posición de la X Conferencia, CEPAL (2007). El texto del Consenso de Quito se encuentra disponible en [www.cepal.org/mujer](http://www.cepal.org/mujer)

Es decir, en la postura que se defiende en el presente documento, no sería necesario a priori impulsar un reconocimiento explícito como tal, sino tomar este marco de derechos que otorga el Sistema Internacional de Derechos Humanos y promover instancias de monitoreo y de exigibilidad a cada uno de los Estados. Esto significa que tanto desde los mecanismos de monitoreo de cada uno de los Pactos, por caso el PIDESC o la CEDAW, existen maneras de realizar seguimiento de las medidas progresivas que los Estados adopten para garantizar el derecho al cuidado, medidas que deben ser implementadas en un marco de garantías de igualdad y no discriminación.

Siguiendo la dinámica cronológica que han adoptado los derechos humanos fundamentales, primero se produjo su reconocimiento y posteriormente se establecieron mecanismos de control, básicamente encauzados en las instancias de los protocolos y los órganos de cada pacto (como los Comités, Comisiones, Corte Interamericana de Derechos Humanos). En el caso que se reconozca efectivamente el derecho al cuidado como derecho universal, es fundamental que se realice el seguimiento y monitoreo de sus niveles de cumplimiento. Una primera instancia podría estar a cargo de los organismos para el adelanto de la mujer, los Ministerios de Desarrollo Social, Ministerios de Trabajo, organismos para la tercera edad, Secretarías de derechos humanos de cada país o comisiones parlamentarias, de modo que su impulso trascienda el reconocimiento formal y se encauce en términos del logro de la igualdad material. Del mismo modo, las organizaciones de la sociedad civil pueden impulsar y contribuir en este proceso, y que no quede únicamente en un mandato para las organizaciones de mujeres, sino para la sociedad civil en su conjunto.

Centrando la estrategia en el cuidado, en este doble carácter que se propone concederle a partir de la presente argumentación –de derecho a ejercer el cuidado en condiciones de calidad y el derecho a ser cuidado– se puede identificar un conjunto de derechos específicos ya reconocidos y que integran esta noción, como el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la salud y a la educación, el derecho a la protección de la seguridad social, entre otros, contemplados tanto en el PIDESC y en el Protocolo de El Salvador, como en la propia CEDAW y en la Convención Internacional de Derechos del Niño.

Abonando lo argumentado en el sentido que la estrategia no debe basarse en el reclamo por nuevos derechos, sino por darle efectividad a los derechos ya acordados, una primera acción, que es central en la perspectiva de derechos, es la de otorgarle poder a quienes no lo han ejercido, por considerárseles como vulnerables, o por encontrarse bajo condiciones de pobreza o exclusión social, o en el caso de las mujeres, por ser consideradas sistemáticamente como un “grupo especial” sujeto a regulaciones específicas y focalizadas.

En primer lugar, el enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a ese otorgamiento de poder (empoderamiento) por la vía del reconocimiento –y ejercicio– de derechos. Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida no consiste en reconocer la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades no cubiertas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros y por consiguiente al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. En otros términos, el derecho al cuidado y a cuidar(se) debe ser considerado un derecho universal de cada ciudadano y cada ciudadana, no sujeto a determinación específica.

Circularmente nos encontramos en el punto de partida: ¿qué autonomía se puede declamar en la medida que existan personas que hay que cuidar? ¿Y a su vez, además de cuidar a otros y otras, como logran las mujeres cuidarse a sí mismas? Este último aspecto prácticamente no se considera dejando las instancias de un supuesto “autocuidado” a las mujeres, sin establecerse acciones al respecto, excepto en los países que han avanzado en programas de salud sexual y reproductiva, en ciertas acciones preventivas en relación con el cáncer genito-mamario y en materia de HIV-Sida. El resto del cuidado queda a responsabilidad de cada mujer, que ya está sobrecargada de

responsabilidades y tareas. En palabras de Folbre (2001: 234)...”La mujer tiene un legado de responsabilidades en la provisión de cuidados que debería hacerla sospechar del principio de “cada uno por sí mismo”.

De esta forma, se invierte la lógica vigente en las relaciones entre el Estado y los prestadores de bienes y servicios y aquellos que se beneficiarán con las políticas. No se trata sólo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones fruto de la discrecionalidad, sino titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos (Alsop y Norton, 2005). En el lenguaje de América Latina, se trata de no seguir promoviendo la inclusión de “beneficiarios” en programas focalizados “de cuidado” o de “protección” sino considerar a los ciudadanos y las ciudadanas como titulares de derecho al cuidado, derecho que se debe satisfacer a través de los sistemas de seguridad social de cada Estado. Es decir, la idea de incorporar la exigibilidad de una oferta de cuidado por parte de los Estados y de los empleadores, según corresponda.

Por lo mismo, la posibilidad real de ejercer estos derechos determinará la eventualidad de que quienes han estado históricamente excluidos, como las mujeres, las personas viviendo en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, puedan incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno, la cual se encuentra condicionada o limitada por el grado en el que puedan ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales. En materia de cuidado, es claro que ante la demanda insatisfecha que existe, y que trasciende a las políticas de conciliación trabajo productivo y relaciones familiares, sino que abarca la totalidad de acciones y servicios de cuidado, la propia población orientará desde y hacia donde se deben iniciar el camino de políticas públicas y privadas en ésta dirección.

Sin embargo, valga como advertencia que el énfasis está puesto en su reconocimiento como derecho universal para todos los ciudadanos y no solo para las mujeres. Que en afán de hacer visible el trabajo que significa para las mujeres, además de las responsabilidades que implica, no se reafirme su responsabilidad en términos jurídicos. No se está bregando por el reconocimiento como derecho a cuidar sino como el reconocimiento de un derecho universal e inalienable a cuidar, ser cuidado y a cuidarse. Y allí será un primer paso para distribuir las responsabilidades de cuidado en todos los miembros de la sociedad y no solo en las mujeres.

A su vez, la consideración como derecho universal al cuidado, abre el espectro de incorporación de los adultos mayores como receptores de cuidado, que en general no están reconocidos en los ordenamientos laborales como sujeto de cuidado por parte de los activos.

El desarrollo aquí realizado da cuenta de la sistemática y constante falta de consideración del cuidado y todo su “entorno” en términos de derecho. Si bien, y tal como se expuso, los modernos sistemas de seguridad social se han ocupado de proveer cuidado a través de garantizar el derecho a la salud y el derecho a la educación, como instancias de provisión directa y con tendencias universales, a lo cual se ha sumado las garantías de protección para trabajadoras mujeres asalariadas (en términos de licencia por maternidad y beneficios vinculados con la etapa reproductiva), al mismo tiempo que brindan cobertura para la contingencia vejez para trabajadores y trabajadoras asalariadas a través de los sistemas contributivos y en menor medida para los informales, por los sistemas no contributivos.

Esta forma de organización del cuidado, que queda conformada por un mosaico irregular, que incluye prestaciones de cierta calidad y frecuencia para quienes tienen una inserción laboral asalariada, como también para sus “dependientes” que son los familiares a cargo y prestaciones aún más dispersas y discrecionales para quienes si bien trabajan en ámbitos productivos o de servicios, pero que no cuentan con un contrato de trabajo registrado y por ende no le corresponden beneficios de la seguridad social.

Aquí particularmente no están previstos beneficios para las trabajadoras en servicio doméstico, quienes son el sostén clave para que otras trabajadoras mujeres y trabajadores varones puedan realizar su trabajo productivo, sin embargo no cuentan, salvo excepciones, con el reconocimiento de su condición de trabajadora regular y con los correspondientes beneficios. Mucho menos se les ofrece políticas u acciones para que ellas mismas lleven adelante la conciliación de sus responsabilidades familiares con su trabajo de cuidado remunerado.

En forma similar los trabajadores rurales y campesinos, que tampoco gozan, en la mayoría de los casos de contratos formales de trabajo, ni siquiera tienen acceso a sistemas de salud o educación de libre alcance, significando para ello un traslado extra muy dificultoso y la imposibilidad de contar con instancias de cuidado infantil para los más pequeños o para los adultos mayores. En estos sectores la sobrecarga de tareas de cuidado es doble, a lo cual se suma que en general son los sectores que concentran altos índices de pobreza y exclusión, en donde la familia asume toda la responsabilidad, ya se trate de niños, adultos o mayores.

Es decir, el mosaico conformado en la mayoría de los países de la región, traza la línea divisoria del cuidado a partir de contar con un título de derecho (entitlement) que es el trabajo asalariado registrado y quienes no lo tienen, por estar insertos en condiciones de informalidad o porque no existen marcos regulatorios específicos, quedando al arbitrio de medidas discrecionales y clientelares, tanto asociadas a los empleadores (en su mayoría en el sector privado aunque en los últimos años la informalidad también se presenta en el sector público) o al sistema de políticas sociales. En uno y otro caso no se considera el carácter de ciudadanos y ciudadanas, que en virtud del conjunto de derechos humanos que los estados de la región han incorporado dentro de sus ordenamientos internos deberían responsabilizarse y “cuidar”.

#### **4. Líneas de acción: de lo particular a lo universal**

El enfoque de derechos demanda profundas reformas en el marco de las políticas públicas – particularmente las económicas y sociales– actualmente vigentes. En primer lugar, el proceso de considerar el cuidado como derecho universal es un *proceso transversal*, que al igual que toda política transversal debe comenzar con la revisión de las políticas inconexas y discriminatorias aplicadas en los últimos años en la región; evaluando si las mismas son compatibles con el marco de derechos que propone este enfoque, buscando al mismo tiempo promover una efectiva inclusión del cuidado como derecho universal y no particular.

Si se analiza en función de la oferta de cuidado estatal y privada los límites son claros, tal como ilustran estudios empíricos disponibles. El primer límite, herencia de los arreglos institucionales locales cuyo título de derecho está asociado a la condición de trabajadora asalariada formal, significando la condición maternal como excluyente para el acceso al cuidado de hijos y excluyendo a las trabajadoras informales y a aquellas trabajadoras domésticas, con o sin remuneración. Esto es, se ejerce el derecho al tiempo y servicios para el cuidado en función de los derechos laborales acordados.

Sin duda que la impronta de estas medidas tienen que incluir el principio jurídico de igualdad en el trato, y sus implicancias en la regulación del trabajo de la mujer, distinguiendo los conceptos de discriminación y desigualdad, para ensayar medidas y políticas superadoras, que articulen mecanismos redistributivos y de reconocimiento entre sistemas de garantía de derechos económicos, sociales y culturales –universales y solidarios– junto con sistemas productivos que promuevan y resguarden el acceso a trabajos productivos, con garantías formales y acceso a la seguridad social y que no sean discriminatorios.



El solo hecho que se reconozca el derecho al cuidado no garantiza que se provea del mismo, en condiciones de igualdad, calidad y cantidad suficiente. Por lo mismo, no se puede salir de esta situación de discriminación y de exclusión de vastos sectores de la población de acciones de cuidado con la misma oferta. Esto es, se deben complementar y transversalizar las acciones que implican el cuidado en toda su dimensión.

Para ello resulta prioritario cambiar la lógica de las políticas y fortalecer los mecanismos de control y de fiscalización, a fin de hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones que cada Estado ha asumido voluntariamente. En igual dirección resulta necesario asegurar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales y verificar qué límites se han establecido en dicho cumplimiento, especialmente de que manera los Estados deben garantizar que todas las personas puedan acceder en condiciones de igualdad a un estándar básico de protección y de cuidado. Conjugando contenido mínimo de un derecho social con medidas progresivas en materia de provisión del cuidado se podrá avanzar sustancialmente en garantizar instancias de bienestar.

Si bien en un primer momento será importante utilizar estrategias como acciones positivas, la perspectiva de derechos implica una estrategia de cambio estructural, que entre otras cuestiones propone la reorganización de la división sexual del trabajo en todos los ámbitos, como efecto inmediato y necesario de universalizar el derecho al cuidado. Sería un primer paso para cuestionar firmemente la base estructural de la desigualdad es la existencia de la división entre el ámbito público y el privado jerarquizados.

Debe quedar en claro, que precisamente el enfoque de derechos aplicado al conjunto de políticas públicas no implica sumar programas o más áreas ministeriales para proveer cuidado, sino precisamente comprender el carácter integral y su valor en términos de garantías de reproducción social. El valor de su reconocimiento como derecho radica precisamente en que opera el sistema de protección de derechos humanos y los compromisos suscritos por los gobiernos. De igual modo, su implementación debe hacerse bajo estándares de derechos y con instancias de fiscalización.

Sin duda que como señala Pitch (2006) los derechos no pueden agotar la política de las mujeres, como tampoco la política en general, ni responder a su reconocimiento en tanto sujeto político mujer. Sin embargo, se considera que pueden contribuir efectivamente a un verdadero empoderamiento de las mujeres pero también de los adultos mayores, los niños, los enfermos, en la medida que sean considerados derechos universales. Nuevamente, trascender lo particular para considerar la universalidad que de cuenta de las diferencias.

¿El cuidado es un derecho propio o es un derecho ligado a determinadas condiciones? (por ser niño/a o adulto mayor o ser trabajador/a asalariado). Sin embargo, valga como advertencia que el énfasis está puesto en su reconocimiento como derecho universal para todos los habitantes y no solo para las mujeres. Que en afán de hacer visible el trabajo que significa para las mujeres, además de las responsabilidades que implica, no se reafirme su responsabilidad en términos jurídicos. No se está bregando por el reconocimiento como derecho a cuidar sino como el reconocimiento de un derecho universal e inalienable a cuidar, ser cuidado y a cuidarse. Y allí será un primer paso para distribuir las responsabilidades de cuidado en todos los miembros de la sociedad y no solo en las mujeres.

A su vez, la consideración como derecho universal al cuidado, abre el espectro de incorporación de los adultos mayores como receptores de cuidado, que en general no están reconocidos en los ordenamientos laborales como sujeto de cuidado por parte de los activos. Solo los infantes entran en el ámbito de responsabilidad de las trabajadoras mujeres, pero los adultos mayores están rara vez incluidos.

Asimismo se avanzaría considerablemente en términos de autonomía e igualdad material o estructural, pero no concebida para “determinados sectores de la población que requieren la

adopción de medidas especiales de equiparación” como habitualmente se hace, sino claramente en dirección a garantizarlo a todas y cada una de las personas.

¿Resulta posible sortear esta situación? ¿El enfoque de derechos posibilita el desarrollo de nuevas formas institucionales superadoras de estas situaciones inequitativas? En primer lugar, el enfoque de derechos demanda profundas reformas en el marco de las políticas públicas – particularmente las económicas y sociales actualmente vigentes. Esto significa que, tal como fue señalado, implica considerar el cuidado como derecho universal es un proceso transversal, que al igual que toda política transversal debe comenzar con la revisión de las políticas inconexas y discriminatorias aplicadas en los últimos años en la región; evaluando si las mismas son compatibles con el marco de derechos que propone este enfoque, buscando al mismo tiempo promover una efectiva inclusión del cuidado como derecho universal y no particular.

Claramente la regularización del empleo constituye un paso fundamental en términos de garantizar puestos de trabajo registrados y que gocen de la protección del sistema seguridad social. No se trata de garantizar solo el empleo, sino de garantizar los puestos de trabajo en condiciones legales. Y a partir de acordar el conjunto de derechos laborales, en forma conexas, se debe revisar los marcos legales que solamente acercan oferta de infraestructura o servicios de cuidado (guarderías, salas cunas) o de tiempo de cuidado (licencias) a las mujeres, sino garantizarlo, en virtud del derecho universal al cuidado, a varones y mujeres, y no solo para cuidar niños sino ampliarlo a diversas etapas del ciclo vital, en especial para adultos mayores.

Del mismo modo, se deben revisar en forma urgente los marcos legales de regulación del trabajo doméstico remunerado (servicio doméstico) de modo de reformar todas las normas discriminatorias y poner a las trabajadoras ocupadas en este sector en igualdad de condiciones que los demás trabajadores asalariados. Esta sería la primera forma progresiva de garantizar un avance en términos de derechos económicos, sociales y culturales. Del mismo modo la regulación del trabajo rural y de otros sectores ocupacionales que reciben un trato especial, que en la mayoría de los casos es discriminatorio.

Sin duda que la impronta de estas medidas tienen que incluir el principio jurídico de igualdad en el trato, de oportunidades y de trayectorias laborales, con todas sus implicancias en la regulación del trabajo de la mujer, distinguiendo los conceptos de discriminación y desigualdad, para ensayar medidas y políticas superadoras, que articulen mecanismos redistributivos y de reconocimiento entre sistemas de garantía de derechos económicos, sociales y culturales –universales y solidarios– junto con sistemas productivos que promuevan y resguarden el acceso a trabajos productivos, con garantías formales y acceso a la seguridad social y que no sean discriminatorios.

En igual dirección, se debe avanzar en el reconocimiento del trabajo reproductivo como trabajo y considerar su valor económico y su aporte al sistema económico. Tal como señala Fraser (1997) ...“con frecuencia la mujer hoy en día combina ganar el pan y proveer el cuidado, aunque con gran dificultad y tensión. Un estado de bienestar postindustrial debe asegurar que el hombre haga lo mismo, mientras rediseña las instituciones de modo de eliminar la dificultad y la tensión. Podríamos denominar esta visión Proveedor de Cuidado Universal...”.

Por último, las propuestas y acciones a llevar a cabo no se reducen solo a las anteriormente enunciadas, sino que las mismas pueden integrarse y combinarse con otras estrategias e insertarse en el marco de políticas sociales universales. La particularidad refiere al hecho que la dimensión del cuidado, en toda su amplitud y complejidad, requiere de acciones urgentes y de medidas efectivas superadoras de las múltiples situaciones de desigualdad en la cual se encuentran las mujeres principalmente pero no excluyentemente, buscando alcanzar la equidad en el marco de la promoción de autonomía y de la igualdad que reconozca las diferencias.

El futuro, pero en especial el presente, de las familias es altamente dependiente de avanzar en dirección a redistribuir las responsabilidades de cuidado, no solo entre los miembros del grupo familiar, sino a nivel público y estatal. El enfoque de derechos puede contribuir robustamente a ello en la medida que se disponga de voluntad política y consenso social.

## Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006) Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, N° 88 Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2006) Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. Ponencia presentada en el Seminario “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”, Buenos Aires, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero; 12 y 13 diciembre de 2006.
- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2003) Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. En: Abramovich, V.; Añón, M. J.; Courtis, C. (comps.), *Derechos Sociales: instrucciones de uso. Doctrina Jurídica Contemporánea*, México, Fontamara Ediciones. Págs 55-78.
- Alsop, R. y Norton, A. (2005) *Power, Rights and Poverty Reduction*, World Bank, Washington, julio.
- Aguirre, Rosario (2007) “Los cuidados familiares como problema público y objeto de política”, en Arriagada, I. (coord) *Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros*. Santiago de Chile, Libro de la CEPAL N°96
- Arriagada, Irma (2004) Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina, en Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.) *Cambios de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidades de políticas públicas eficaces*, Serie Seminarios y Conferencias No 42, Santiago de Chile, CEPAL.
- Benería, Lourdes (2003) Introducción. La mujer y el género en la economía: Un panorama general, en Paloma de Villota (ed.). *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Icaria, Barcelona.
- Carrasco, Cristina (2005) Tiempo de trabajo, tiempo de vida. Las desigualdades de género en el uso del tiempo. En *El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad*, Serie Mujer y Desarrollo No 65, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2007) El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile CEPAL, Naciones Unidas.
- CIDH (2007) Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mimeo.
- Courtis, Christian (2006) (ed.), *La prohibición de regresividad*, Buenos Aires, Editores del Puerto, CEDAL, CELS.
- Esping Andersen, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, editorial Ariel.
- Folbre, Nancy (2001) *The invisible Heart. Economics and Family Values.*, New York, The New York Press.
- Fraser, Nancy (1997) *Justice Interruptus: Critical reflections on the “Postsocialist” condition*, Routledge, Londres.
- Gargarella Roberto (2006) “Theories of Democracy, the Judiciary and Social Rights”, en Gargarella, R.; P.Domingo y T. Roux (eds.) *Courts and Social Transformation in New Democracies. An institutional voice for the poor?*, Aldershot, Editorial Ashgate.
- Marco, Flavia (2007) “El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador. Derecho de algunos, obligación de todas” Documento preparado para la X Conferencia Regional de la Mujer, Quito, Ecuador, 6-9 de Agosto de 2007 (mimeo).
- Montaño, Sonia (2006) El buen gobierno desde una perspectiva de género. Ponencia presentada en el Seminario internacional Paridad de género y participación política en América Latina y el Caribe, CEPAL Santiago, Chile, 5 y 6 de octubre del 2006.
- O'Donnell, Guillermo (1992) *Delegative Democracy*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper # 172, March.

- Pautassi, Laura; Faur, Eleonor y Gherardi, Natalia (2004), *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*, Serie Mujer y Desarrollo No 56, Santiago de Chile, CEPAL.
- Pichio, Antonella (1999) Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social. En: Carrasco, Cristina (ed.) *Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Icaria/Antrazyt, Barcelona.
- Pitch, Tamar (2006) “Tess y yo: la diferencia y las desigualdades en la diferencia”. En Birgin, H y Kohen, B, compiladoras, *Acceso a la Justicia como garantía de igualdad*, Editorial Biblos.
- Rico, María Nieves (2005) *Apuntes sobre economía del cuidado*, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo (mimeo)
- Rico, María Nieves y Marco, Flavia (2007) *Privilegiadas y Discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*. Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL (en prensa).
- Rodríguez, Corina (2005) *Economía del cuidado y política económica. Una aproximación a sus interrelaciones*. Documento presentado en la Trigésima Octava Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, 7 y 8 de septiembre de 2005. CEPAL.
- Torns, Teresa (2005) “De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos”. En Cuadernos de Relaciones Laborales, N° 23, Barcelona, España, 15-33.
- Tronto, Joan (2006) *Vicious Circle of Privatized Caring. In Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues*, edited by Maurice Hamington and Dorothy Miller, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield.

## **Distribución del trabajo en las familias y (nuevas) masculinidades**

---

***José Olavarría<sup>39</sup>***

### **1. Introducción**

En el último tiempo se ha abierto un debate en torno a un nuevo contrato social entre hombres y mujeres, que busca reformular el pacto originario. El contrato vigente habría entrado en crisis especialmente desde el reconocimiento universal de los derechos humanos y de los derechos específicos de mujeres y niños y adolescentes, y de las profundas transformaciones económicas de la globalización, especialmente en la organización del trabajo, la distribución del tiempo y la vida privada. Las demandas por un nuevo orden hoy en día apuntan, en gran medida, a la vida privada y a las familias.

Si uno se remonta en la historia podría quizás asociar ese pacto original con el orden que impuso el Derecho Romano en lo que hoy llamamos la vida privada. Este fue un acuerdo entre los pater familia, para imponer su dominio al resto de la sociedad romana. Ellos eran la máxima autoridad, El Soberano. Fue, por supuesto un pacto entre hombres, patriarcal, que se legitimó a través del derecho y de los atributos que éste daba a los propios pater familia. Este pacto no fue de todos los hombres, sino de los pater familias, un pequeño grupo que tenía poder sobre el resto de los hombres y por supuesto sobre las

---

<sup>39</sup> Sociólogo, investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Chile

mujeres para establecerlo. El pacto original –como todo orden social– estaba asentado en última instancia, en la fuerza, en la capacidad de represión que tenían los pater sobre aquellos/as díscolos/as que no lo aceptaban. Pero, con el tiempo y/o interpretando el sentir y los mandatos culturales de su tiempo, ese pacto tuvo la capacidad de devenir en hegemónico y ser reconocido como propio por los varones, en cuanto les daba/da poder sobre “sus” mujeres e hijos/as y, también, por las mujeres –a su pesar, en una proporción creciente– en los derechos que les daba/da a los hombres sobre ellas.

Plantearse hoy en día preguntas relativas al orden privado y, en particular, a la distribución del trabajo en las familias y la participación de los hombres, es una forma más de poner en cuestión ese orden original, porque conlleva implícita la demanda por re-ordenar la vida privada.

Cuestionar el orden de la vida privada “original”, significa asimismo, revisar las identidades y subjetividades de lo que se supone “es” / “debe ser” un “hombre” y una “mujer”, su “masculinidad” / “feminidad”. Para los varones no resulta una pregunta menor, por el contrario, implica revisar aquello que se supone está en su “naturaleza”, como por ejemplo: su importancia – los hombres son / deben ser importantes, se les debe respeto, especialmente de parte de las mujeres e hijos/as–; su capacidad de protectores –son / deben ser los que dan protección a aquellas/os que lo requieren–; su capacidad de proveer –son / deben ser los que ponen a disposición del núcleo familiar los recursos necesario para asegurar la calidad de vida de ésta– ; su trabajo productivo – son / deben ser los que van más allá del espacio del hogar para con el fruto de su trabajo, su salario, tener la capacidad de proveer–; su heterosexualidad –son / deben ser heterosexuales, su objeto de deseo son las mujeres con las que se une y forman familias–; su paternidad –los hombres adultos tienen / deben tener hijos a los que protegen, proveen, les dan cariños y esperan de estos respeto por ser sus padres–; en definitiva, se les pide a los hombres que pongan en cuestión su “hombría”, su “masculinidad”, tanto en su ser como en el deber ser.

Si el pacto que se plantea implica revisar las identidades y las subjetividades de lo que es /ha sido ser hombre y ser mujer y poner en cuestión a los varones –en su importancia, protección, proveeduría, trabajo productivo, heterosexualidad y paternidad–, cabe preguntarse qué se espera de ellos y, particularmente, qué es lo que ellos esperan de sí mismos.

Pero, ¿por qué ahora se comienza (¿nuevamente?) a plantear con fuerza –en lugares muy distantes y distintos entre sí– la pregunta sobre la reformulación del pacto y la importancia de un nuevo contrato social entre hombres y mujeres en el ámbito privado?

¿Por qué debería ser una pregunta que se hagan los hombres?

¿Existe un actor social con una agenda que agrupe y represente a aquellos hombres que estarían dispuestos a “negociar” un nuevo contrato social?

Por supuesto estas líneas no pretenden responder a esas preguntas, pero si abrir o continuar el debate en torno a ellas. Es necesario recordar que recién en los años ochenta las ciencias sociales comienzan, de manera sistemática y acumulativa, la investigación sobre los hombres. Estos pasan a ser objeto de estudio. Sus cuerpos, subjetividades, comportamientos y aquello denominado “lo masculino” es sometido a escrutinio científico; se comienza a “de-construir” la masculinidad, a “desnaturalizarla” (Valdés 2001). A partir, especialmente de la segunda mitad de los noventa, se abrió en la región el crisol de preguntas e intereses en torno a los estudios sobre hombres y de masculinidades. Desde hace aproximadamente quince años diversas investigaciones y encuentros nacionales y regionales de investigadores/as y responsables de políticas y programas públicos debaten sobre los hombres, la masculinidad dominante, la crisis que les estaría afectando y los efectos que tiene especialmente en la sexualidad, la salud sexual y reproductiva, la paternidad, las familias y la violencia doméstica, por señalar algunos tópicos. Estas investigaciones y eventos han planteado hipótesis y respuestas, algunas de las cuales se transformaron en libros y artículos.

Es posible, asimismo, observar debates y demandas que apuntan a cuestionar, tanto por mujeres como por hombres, la masculinidad y la paternidad de los hombres así como la feminidad y la maternidad de las mujeres en la vida cotidiana y en las relaciones directas de los hombres con las mujeres y entre los propios varones y mujeres. No hay que olvidar que las vivencias subjetivas y las relaciones interpersonales cara a cara están insertas en mundos sociales y culturales que las incluyen y las condicionan.

También es conveniente recordar que no es posible encontrar un actor social con amplia representación y una agenda política en trono a las cuestiones de género que agrupe a los hombres. Existe actoría social en torno a los movimientos gay, con una agenda que se orienta en la línea de reconocimiento a la diversidad, a los derechos humanos y al acceso a la prevención, atención y medicamentos del VIH/SIDA. Pero desde el ámbito de la heterosexualidad son casi inexistentes, con excepción de algunos grupos que reclaman derechos al ejercicio de su paternidad en aquellos casos en que las madres de sus hijos no les dan acceso a estos/as (visita, tuición compartida, entre otras).

## **2. La crisis de las relaciones de género y las preguntas sobre el pacto**

La pregunta sobre el por qué ahora adquiere fuerza la reformulación del pacto y la importancia de un nuevo contrato social entre hombres y mujeres en el ámbito privado no es ajena al debate sobre la crisis de las relaciones de género que en el caso de los varones se estaría manifestando como crisis de la masculinidad y la paternidad- y a la forma en que se estructuró/a la vida entre hombres y mujeres durante gran parte del siglo XX y comienzos del presente.

Es necesario profundizar en los procesos sociales y culturales de las últimas décadas para entender el alcance de la crisis y de los posibles procesos que pueden estar generándose en torno al poder y la vulnerabilidad de hombres y mujeres que llevan a plantear un nuevo pacto o mejor dicho un acuerdo más que un “edicto”.

El sistema de sexo/género que ha entrado en crisis es el que se estructuró a partir de la revolución industrial, con la separación de lugar del trabajo y de la vida familiar (Jelin 1994). Se comenzó a consolidar en el sector urbano de la región desde fines del siglo XIX y especialmente en las siete primeras décadas del siglo pasado. El orden social que entonces se pregonó trató de instaurar un tipo de familia distinta a la prevaleciente en la sociedad agraria y tradicional: la familiar nuclear patriarcal donde el varón, como autoridad paterna y guía, proveía y dominaba sin contrapeso la vida cotidiana, distinguía entre lo público y lo privado: el trabajo, la política y la calle para los hombres y la crianza, acompañamiento de los hijos y cuidado del hogar para las mujeres; establecía la división sexual del trabajo: los hombres en la producción y las mujeres en la reproducción. El amor romántico, la libertad para elegir al/a cónyuge y el matrimonio para toda la vida eran, asimismo, parte de este orden familiar.

Ello fue acompañado de una legislación, especialmente tomada del derecho civil napoleónico, inspirado en el Derecho Romano –que le daba la autoridad al varón dentro de la familia y exigía obediencia de la mujer–, y de una organización del trabajo que permitiría a los hombres ser proveedores principales o únicos del hogar mientras las mujeres criaban y cuidaban de sus hijos y hogar, esto último fue en muchos casos más un discurso ideológico que un logro efectivo.

La organización del trabajo, que permitió este tipo de relaciones entre hombres y mujeres, se basó en el trabajo asalariado y en el contrato de trabajo –en principio indefinido– para esos asalariados mayoritariamente hombres y se sustentó en políticas de redistribución del ingreso para

mejorar la calidad de vida de las familias de clase media y obreras y, en la medida que los recursos del Estado lo permitían, en políticas habitacionales (la vivienda social), servicios educacionales y de salud (ambos públicos y gratuitos, y obligatorio los de educación hasta cierto grado) y diversos subsidios, asociados en muchos casos al precios de los alimentos considerados básicos. Se estableció así, un pacto social de conciliación entre trabajo y familia que buscó compatibilizar la producción de riquezas con la reproducción de las familias que permitían esa riqueza; el orden social descansaba en ello. El estado de bienestar lo hizo posible dentro de sus recursos y capacidades (Olavarría 2002).

En las últimas décadas del siglo pasado se inició la crisis de ese orden de género, cuando las bases principales en que se sustentaba fueron resentidas. La conciliación entre vida familiar y trabajo se vio fuertemente afectada desde los ochenta con las políticas de ajuste y la reformulación del papel del Estado. La pérdida significativa de puestos de trabajos estables, mayoritariamente ocupados por hombres, y la incorporación masiva de mujeres a trabajos precarios marcó uno de los puntos de inflexión. Un porcentaje importante de mujeres era parte del mercado de trabajo desde antes, pero a partir de los ochenta se produce su ingreso masivo para buscar ingresos que complementen los de su pareja y mejorar la calidad de vida de sus hogares o directamente para proveerlos ante la ausencia del varón.

En las décadas recientes se constata un proceso de empoderamiento de las mujeres: creciente autonomía por ingresos propios, más años de escolaridad y mayor calificación de los puestos de trabajo que ocupan. Ello afectó una de las bases del orden de género al erosionar la rígida separación entre lo público y lo privado y, en alguna medida, la división sexual del trabajo. La capacidad de proveer del varón se vio y ve, en muchos casos, disminuida e insuficiente para mantener su núcleo familiar al precarizarse sus trabajos, tanto en los montos de remuneración como en la estabilidad en sus puestos. La autoridad del hombre y su importancia como jefe de hogar ha sido afectada al ser más precaria su calidad de proveedor (Olavarría 2001, 2002).

El pacto de conciliación entre trabajo y familia, que había sido la base del orden a lo largo de gran parte del siglo XX, quedó en los hechos desahuciado por quienes tuvieron el poder y la capacidad de redefinir el papel del Estado en las últimas tres décadas. El Estado, garante de la conciliación entre la vida familiar y la organización del trabajo, se transformó en subsidiario de la actividad privada, la que rediseñó la organización del trabajo en función de sus intereses y de las demandas de una economía que se globaliza. Las políticas redistributivas, de estabilidad en los puestos de trabajos dejaron de ser tales; los servicios públicos de salud y educación se privatizaron en parte y bajó su calidad de atención en aquellos que atienden a la población más carenciada. Los recursos del Estado se orientaron y orientan fundamentalmente a los grupos de extrema pobreza. Los problemas que enfrentan las familias también se privatizaron, son de su propia incumbencia. La familia nuclear patriarcal entra en crisis.

La institucionalidad que legitimaba y sigue legitimando este tipo de relaciones de género y de masculinidad, no tiene respuestas para muchos de los dilemas que se presentan y pasa a ser cuestionada crecientemente. La familia tradicional, la organización del trabajo, la educación formal y los sistemas de salud, la juridicidad y la administración de justicia, la programación de la televisión y sus libretos y programas, por señalar algunos, pasan a ser centro del debate.

En este sentido tanto la vida familiar, la organización del trabajo, la política sobre los cuerpos, la subjetividad e identidad de hombres y mujeres y la institucionalidad que se impone son objeto de disputa por parte de actores sociales que pugnan entre sí; algunos para mantener su dominio, legitimando un orden quizás mucho más autoritario y conservador, y otros/as por una sociedad que acepte y reconozca la diversidad, más justa, equitativa y democrática. La lucha ideológica y el enfrentamiento cultural están en la discusión diaria. El debate está presente entre posiciones conservadores que tratan de mantener el orden tradicional, aunque sea con otra cara, y



las posiciones progresistas que fomentan el desarrollo de la ciudadanía, la participación y transparencia, en un proceso democrático.

### 3. Las tendencias recientes en las familias en Chile

Las consecuencias de los procesos mencionados han tenido efectos que es posible cuantificar en las familias chilenas. Según la Encuesta CASEN 2006, desde 1990 ha habido modificaciones importantes en la cantidad de familias, en los tipos de familias y en sus características.

La cantidad de familias ha crecido entre 1990 y 2006 casi en un 40%, –de 3.797.291 a 5.312.260– lo que no ha sucedido con el conjunto de la población. Se han incrementado las familias con presencia sólo de padre o sólo de madre del 22,2 al 25,6%, también los hogares unipersonales –del 10,5 al 13,2%–. En cambio, las familias biparentales, con padre y madre, han decrecido del 67,3% al 61,2%.

Si se analiza la tendencia en cada tipo de familia en particular, se observa que el alza en las familias unipersonales superó el 75% –de 400.381 en 1990 a 703.284 el 2006–, y en una proporción algo menor lo hicieron las familias sólo con madre o sólo con padre, el 61,5% –de 841.880 a 1.359.399. Las familias con padre y madre crecieron, pero en una proporción bastante inferior, el 27,2%, –de 2.555.030 a 3.249.577–.

Siendo las familias nucleares las predominantes en Chile, el 80% del total (3.505.014), es importante destacar que en este período se han incrementado las familias extendidas del 16,7 al 20%, que son aquellas donde hay más de un núcleo familiar. Si se observa específicamente el crecimiento de las familias extendidas como conjunto, entre 1990 y el 2006, éste ha sido del orden del 60%, pasando de 530.067 a 837.052 familias, en cambio el crecimiento de las familias nucleares fue de un tercio.

En estos años también se ha modificado el tamaño de las familias, ha disminuido su promedio tanto en las familias nucleares como en las extendidas. En el primer caso se redujo de 3,6 a 3,3 miembros y en las extendidas de 5,9 a 5,5 integrantes.

Es destacable que las familias extendidas reúnen núcleos familiares que se vuelven a juntar en un mismo hogar a padres –familia nuclear de origen– con hijos, o a abuelos con nietos. El 75% de los núcleos familiares extendidos están en esta condición de parentesco. Pero también son los padres/suegros los que llegan a los hogares de los hijos.

Se constatan cambios en las familias nucleares entre 1990 y el 2006. En relación al estado civil, se observa que disminuyeron las familias casadas (de 64,0% a 47,8%) y se incrementan los convivientes –más que se duplican– (6,1% a 14,9%), los anulados y separados (7,4% al 10,5%) y los/as solteros/as (11,9% al 17,2%).

Disminuye el tamaño de la familia nuclear y lo mismo sucede con los hijos/as, de 1,6 a 1,3. No obstante ello, las familias pobres (indigentes y pobres no indigentes) tienen, en promedio, más hijos que las familias no pobres; aunque la disminución es mayor entre los núcleos indigentes (de 2,3 a 1,8) que en los pobres no indigentes (1,9 a 1,7) y no pobres (1,2 a 1,2).

Finalmente, las familias nucleares “sólo con padre” –entre las “sólo con padre” o “sólo con madre”–, representan aproximadamente el 15,5% del total de estos núcleos familiares. Si se observa como conjunto a los núcleos “sólo con padres” éstos se han incrementado entre 1990 y el 2006 en un 60,1% pasando de 127.608 a 210.611 familias. Los núcleos “sólo con madres” lo han hecho en un porcentaje semejante, un 62%, de 714.272 en 1990 a 1.148.788 el 2006.

La magnitud de los cambios en las familias, en las últimas dos décadas, refleja las tensiones y demandas a que han estado sometidas y también expresa, en alguna medida, cómo van variando las actorías de hombres y mujeres en los núcleos familiares.

#### **4. Cuestiones a avanzar en torno a las masculinidades, la distribución del trabajo en las familias y las políticas públicas**

La crisis de las relaciones de género, las preguntas sobre el pacto y las tendencias recientes en las familias en Chile refuerzan algunas líneas de trabajo que permitirían estructurar una agenda pro género que los incluya a los hombres, como un paso en la búsqueda del nuevo pacto.

##### **a) La conciliación trabajo-familia y la vida familia**

Cada vez es más evidente que los procesos macro sociales y económicos así como la disponibilidad de recursos que hacen de nexo entre esas políticas macros y la vida cotidiana están íntimamente asociados a los cambios mencionados y a la calidad de vida de las personas.

Pero, pese a lo anterior, no se ha hecho un debate sistemático ni una reflexión que apunte a analizar cómo los cambios en la economía han afectado a las personas y sus familias por parte de los actores públicos más significativos. Si la crisis económicas son cíclicas y las políticas de ajuste son las respuestas consideradas adecuadas para hacerles frente, ¿cuáles serían las nuevas “realidades permanentes” de la economía y la organización del trabajo que están afectando la vida privada de hombres y mujeres y a sus familias? La ausencia de un debate público invisibiliza y lleva a desconocer en los hechos los efectos que los cambios han tenido en la vida familiar, la constitución y estabilidad de los núcleos familiares, las relaciones entre los cónyuges y de éstos con los/as hijos/as. Se manifiesta en la precariedad y, a veces, ausencia de marcos legales y de regulaciones que protejan a las personas y núcleos familiares que han sido afectados por estos procesos, empobreciéndolos y dejándoles muchas veces en el desamparo al no posibilitar el acceso a educación, salud, vivienda, jubilación, entre otras prestaciones. Se limita la libertad e intimidad de las personas en las decisiones sobre su vida familiar y no establece con claridad derechos y obligaciones que permitan relaciones de respeto, autonomía y equidad entre hombres y mujeres y de estos con sus hijos.

Lo que se observa es la distancia creciente entre las políticas públicas y el uso de recursos públicos, con las nuevas realidades que se constatan en la vida privada de mujeres y hombres, en sus proyectos de vida y de familias y en los procesos de búsqueda de mayor equidad entre los géneros. Se hace urgente establecer políticas de Estado que garanticen a los habitantes de la región –hombres/ mujeres, hétero/ homo/ bi/ trans, niños-as/ jóvenes/adultos, ricos/ pobres, mestizos/ de pueblos originarios, nacionales/ inmigrantes– la constitución y sustentabilidad de sus núcleos familiares, el reconocimiento de su diversidad, la equidad de género, la conciliación entre las familias y el trabajo, la existencia de una legalidad que establezca derechos y obligaciones en cada uno de estos espacios y de un ordenamiento normativo y administración de justicia que vele por su cumplimiento.

##### **b) La fecundidad de los varones y la reproducción**

El mantener invisibles a los hombres en la fecundidad y el proceso reproductivo impide iniciar el debate sobre la crianza y el acompañamiento de los hijos entre hombres y mujeres, en definitiva sobre la división sexual del trabajo y el trabajo doméstico. Los cambios en las dinámicas familiares y en la distribución de tareas en su interior, va más allá de la disposición personal de hombres y mujeres en cada núcleo familiar, requiere de debate público, estadísticas que lo informen,

legislación que permita las modificaciones, en definitiva de una profunda intervención cultural. Debe por tanto, incorporarse a la agenda pública, pues de ello, en gran medida, depende que sea posible a hombres y mujeres de disponer de medios para participar indistintamente en las esferas públicas y privadas.

### **c) La paternidad de los hombres**

Dentro de las orientaciones a tener presentes se debería reconocer expresamente que las decisiones sobre la concepción, la contracepción, el embarazo y el parto de un hijo pertenecen a la madre y al padre, y que ambos deben estar de acuerdo. Debe ser el resultado de un proceso donde las decisiones y responsabilidades son compartidas. Se les debe aportar el respeto y el soporte que ellos/as necesiten para contar con un medio seguro y digno en cada una de esas decisiones, así como reconocer que la decisión final les pertenece a madres y padres.

Se debe respetar la pluralidad de significaciones personales y culturales que la madre, el padre y la comunidad atribuyen a la concepción, contracepción, embarazo, parto, al nacimiento y a la incorporación de un nuevo miembro a la familia. Esto en el contexto de los derechos humanos y las convenciones internacionales.

Se requiere, por tanto, incentivar a los hombres a ejercer su paternidad, a ser coparticipes y corresponsables de la salud reproductiva, de las decisiones, los procesos y momentos que ello implica. Participación que revise y reestructure la actual división sexual del trabajo y el trabajo doméstico entre hombres y mujeres, y ponga énfasis en el empoderamiento de los varones en su fertilidad y fecundidad y en la importancia de tomar decisiones concientes en este campo. Decisiones que deben ser compartidas con su esposa/pareja o la que será la madre. Para hacer posible este profundo cambio en la paternidad y salud reproductiva de los varones se necesita políticas públicas que lo permitan y estimulen. En el caso de Chile las Normas Nacionales sobre Regulación de la Fertilidad del Ministerio de Salud (2006) son un importante avance en este campo.

### **d) Los hombres y la violencia intrafamiliar**

En general, las acciones que se han emprendido desde el Estado tienen principalmente carácter reactivo, se ponen en ejecución una vez que los hechos de violencia intrafamiliar se han producido. Se constata, en cambio, una menor atención a la prevención de la violencia de género, escasez de instrumentos que la incentiven, así como desconocimiento de la creciente acumulación de conocimiento de cómo las identidades, las relaciones de género y el espacio social y cultural en que están insertas, afectan las actitudes y comportamientos de hombres y mujeres en torno a la violencia y el potencial que hay en estos nuevos conocimientos para resolver pacíficamente y con mayor armonía los conflictos.

Se hace cada vez más necesario en las políticas de salud pública y de seguridad ciudadana diseñar e implementar programas integrados de prevención de la violencia doméstica, tomando al hombre como sujeto de las acciones de prevención. Acciones que se focalicen tanto en los varones –distinguiendo a los que han sido denunciados por actos de violencia de los que no– como en las mujeres que han sido objeto de maltrato, o que no la hayan sufrido directamente. Programas de prevención que se apoyen tanto en casos y testimonios de violencia como en el conocimiento que hay sobre la masculinidad de los hombres y cómo se prefiguran y configuran culturalmente las relaciones con las mujeres.

La prevención de la violencia de los hombres contra las mujeres en los programas de seguridad ciudadana, de educación y de salud pública requiere de estrategias de intervención cultural, que incentiven lo conversacional, permita visibilizar los mandatos culturales y de género

que están en el trasfondo de esos comportamientos, y discernir nuevas formas de actuación que lleven a relaciones horizontales y reconozcan a sus mujeres como personas autónomas, con derechos sobre su intimidad, su cuerpo y su trabajo.

## 5. Para finalizar

El debate que se ha abierto sobre un nuevo contrato social entre hombres y mujeres, que busca reformular el pacto originario, indica la existencia de una profundas crisis en las relaciones de género, que en el caso de los hombres se expresa en los cuestionamientos a la masculinidad y paternidad dominantes durante el siglo XX e inicios del XXI.. Las consecuencias de la crisis en la vida privada quedan de manifiesto incluso en las estadísticas sobre las familias en el período 1990-2006.

Los desafíos a partir de las nuevas realidades en la vida privada y los núcleos familiares son múltiples. Ya no es posible visualizar el mundo de lo privado y de las familias como homogéneo, ordenado, conservador y jerárquico. La diversidad de situaciones y el crisol de acuerdos entre actores en este campo –hombres y mujeres, hombres y hombres, mujeres y mujeres– obliga a repensar estos ámbitos y quizás a partir de ponerse a la tarea de construir un nuevo pacto entre hombres y mujeres permita una mirada que de sentido a estos procesos en marcha.

## Bibliografía

- Jelin, Elizabeth (1994) “Las familias en América Latina” en ISIS (ed.) (1994) *Familias siglo XXI*. Edición de las Mujeres N° 20. Santiago de Chile.
- Ministerio de Planificación de Chile ( MIDEPLAN, 2007) “Encuesta CASEN 2006. Familia”, [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)
- Ministerio de Salud de Chile (MINSAL, 2006) Normas Nacionales sobre Regulación de la Fertilidad. Gobierno de Chile, Ministerio de Salud. Santiago de Chile
- Olavarria, José (2001) *¿Hombres a la deriva? Poder, trabajo y sexo*. FLACSO, Santiago, Chile.
- Olavarria, José (2002) “Hombres: identidades, relaciones de género y conflictos entre trabajo y familia”. En: Olavarria, José y Céspedes, C. (2002) *Trabajo y familia: ¿Conciliación? Perspectivas de género*. FLACSO-Chile, SERNAM y Centro de Estudios de la Mujer CEM. Santiago, Chile
- Valdés, Teresa (2001) “Nuevas relaciones entre mujeres y hombres. Desafíos para políticas públicas”. SERNAM, PNUD, Santiago de Chile.

## Comentarios <sup>40</sup>

---

**Virginia Guzmán <sup>41</sup>**

Las ponencias presentadas suscitan una serie de interrogantes. Una primera pregunta que surge es hasta cuando el concepto de familia puede seguir siendo utilizado para referirse a las transformaciones que experimentan las diferentes formas de organización de la cotidianidad, la intimidad y el intercambio cara a cara entre los sujetos.

Un tema nuevo y muy interesante en relación a las transformaciones de la familia es la deslocalización que ellas experimentan y la importancia que frente a esta situación adquieren las redes de parentesco, especialmente en los procesos de migración. Estos procesos de deslocalización y migración deben constituirse en factores interpelantes y presionar al cambio de las prácticas y normas culturales. Al dejar a los distintos miembros de sus familias en sus lugares de orígenes, los migrantes, y especialmente las mujeres, están obligadas a construir nuevos colectivos de referencias diferente a los familiares, adquieren nuevas bases de negociación y desarrollan nuevas experiencias que de alguna manera deben estar contribuyendo a resignificar las imágenes de mujer y de hombre y ampliando y haciendo heterogéneas sus experiencias de vida.

Las presentaciones han coincidido en que los cambios observables en las familias no son generalizables a todas las clases, a todas las culturas y/o a todas las generaciones. Es en esta dirección que me pareció sorprendente lo que señalaba Catalina Wainerman

---

<sup>40</sup> Nota de la coordinadora. Esta es una transcripción editada de la presentación.

<sup>41</sup> Investigadora del Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Chile.

respecto a que en los sectores bajos en Argentina existe una importante noción de cambios de los significantes culturales de género, ya que se suele pensar que son precisamente estos sectores los más reticentes al cambio. Entonces podemos plantear una pregunta referida a cómo los sujetos están percibiendo los cambios y por otra parte, más allá de la percepción, que cambios se están produciendo en las prácticas.

A partir de las ponencias se ha visto la necesidad de no sólo de captar las transformaciones, las nuevas conductas emergentes sino también de prestar atención a las condiciones que posibilitan los fenómenos emergentes, las nuevas prácticas.

La ponencia de Ximena Valdés es muy ilustrativa, al analizar los distintos contextos y su influencia en las transformaciones familiares. Muestra muy claramente el papel de la institucionalidad en la homogenización y domesticación de las prácticas de la familia, mediante el salario familiar y la maternidad moral. Señala igualmente que los comportamientos actuales semejantes a los que existían antes de la institución del salario familiar y la maternidad moral, en momentos de un llamado desorden familiar, son resignificados de nuevas maneras en el contexto actual.

Las ponencias referidas a la institucionalidad del bienestar y a la arquitectura social, suscitan una serie de preguntas: ¿es posible pensar que sólo el Estado va a asegurar la protección social? Estamos en una sociedad donde las relaciones entre Estado, comunidad e individuo deben reamarse. Hay que entender que la familia no sólo cambia como consecuencias de decisiones públicas y de políticas públicas. Existen otras dinámicas de cambio que hay que observar. Un tema interesante son los límites de las políticas públicas relativas a la vida privada de los sujetos.

Rosario Aguirre en su ponencia reconstruye el proceso y las vertientes por las cuales el cuidado ha dejado de ser un tema privado y ha devenido en un tema público. Señala la importancia y potencia de este concepto para entender la organización social, y por tanto pensar en la reproducción social y la sustentabilidad.

Laura Pautassi aporta a esta última discusión desde el marco de derechos, el marco jurídico que deben sustentarlo. Su exposición suscita preguntas acerca de las condiciones para viabilizar y ejercer estos derechos. ¿cuáles son las posibilidades de implementarse, de aplicarse, y de hacerlo efectivo?

Finalmente, José Olavarría, plantea la necesidad de construir un nuevo pacto entre hombres y mujeres y analizar la información, por ejemplo de la salud sexual y reproductiva desde la perspectiva de los hombres; y sugiere incluir en las estadísticas datos como la fecundidad masculina. Se podría hipotetizar que existe un comportamiento diferente por género ya que si bien las mujeres tienden a tener menos hijos, los hombres tenderían a tener más hijos porque tienen más parejas.

En alguna conversación con Jeanine Anderson, reflexionábamos acerca de cómo las investigaciones deben dar cuenta de los procesos diferentes entre hombres y mujeres, por ejemplo, en relación con los motivos de vulnerabilidad de la pobreza, los procesos de paternidad pueden ir cambiar y diferir a los de la maternidad.

## **Parte II.**

### **Mesa redonda: Los desafíos para las políticas hacia las familias**

---





## Nuevas políticas de producción y reproducción

---

**Jeanine Anderson**<sup>42</sup>

Siempre es riesgoso volver a leer algo que se escribió hace décadas. En este caso, la lectura define mi estrategia para la presente ponencia. Pretendo retomar la agenda de un antiguo texto mío, *Reproducción social / Políticas sociales* (1991) y preguntar: ¿qué más sabemos (hemos pensado, hemos logrado esclarecer) desde entonces? El texto fue producido por encargo de un grupo de discusión que funcionó en Lima a lo largo de los años ochenta y que se ocupaba de temas de la pobreza urbana, los servicios y programas (reales e hipotéticos) relevantes para las familias urbanas, y el género.

La publicación de ese pequeño libro marcó cierto momento de quiebre, que se refleja en el título. Se cerraba, sin consensos ni mayor claridad, una etapa de intentos de ubicar un concepto de “reproducción social”, “trabajo doméstico” o algo parecido, en un lugar fijo dentro del andamiaje teórico de género y entre las propuestas del movimiento de mujeres. Por delante, pero ya sonando con fuerza, estaban las reformas de las políticas sociales de los años noventa: la focalización, la reducción de los presupuestos estatales, la privatización, la devolución a los hogares de muchas tareas que llevarían a hablar de la intensificación de las labores domésticas y las actividades de cuidado, realizadas mayormente por niñas y mujeres.

---

<sup>42</sup> Investigadora de la Pontificia Universidad Católica de Perú.

Las reformas de las políticas sociales y los debates sobre su verdadero significado nos acompañan hasta hoy. Felizmente, hay logros importantes por el otro lado: el de la construcción de teoría, la elaboración de estudios empíricos sobre las prácticas y significados asociados al cuidado y la atención del hogar, y la traducción de todo esto en demandas de las mujeres (y algunos hombres) en movimientos feministas e incluso algunos organismos gubernamentales de promoción de la equidad. Se sigue sin consensos sobre cómo llamar lo que se está teorizando, investigando y convirtiendo en propuestas políticas (¿reproducción social? ¿trabajo doméstico? ¿trabajo no remunerado? ¿el cuidado? ¿economía de cuidado?) pero, de algún modo, sabemos de qué estamos hablando. Esta reunión es prueba de ello.

Al volver sobre estos argumentos, espero preservar un hábito que me acompaña a lo largo de mi vida académica: yuxtaponer textos y planteamientos que no son puestos en contacto muy frecuentemente. Así, volveré sobre el problema de la producción bajo sistemas capitalistas pero agregando una discusión sobre la ética, la emoción, la irracionalidad y el desorden inherentes a estos “sistemas complejos”. Retomaré el problema de la reproducción para recalcar los límites y dilemas de la libertad y la obligación y para colocar en el debate el problema de qué es la finalidad de la vida humana: ¿qué es lo que hace que una vida sea valiosa?

Yuxtaponer, vincular y superar separaciones artificiales es una buena descripción de la tarea que se nos impone, frente a la vieja oposición producción / reproducción. Las sociedades necesitan asegurar ambas, bajo cualesquiera nombres y formas de organización. La mayor parte de la humanidad trabaja y produce en contrapunto con la realización de tareas como la atención a adultos dependientes, la preparación de la cena o la enseñanza de destrezas y actitudes morales a niños y niñas. Uno de los grandes temas que recorre esta discusión es, correspondientemente, la experiencia de seres humanos “comunes” y las narrativas que ellos elaboran acerca de sus vidas: narrativas que hablan no sólo de la imbricación de estas dos esferas sino de la imposibilidad de establecer jerarquías de valor entre ellas. La mayor parte de la humanidad permanece en formas pre industriales de producción y trabajo. Solemos olvidarlo porque América Latina es altamente urbanizada e integrada en sistemas de mercado.

En este caso, la lectura define mi estrategia para la presente ponencia. Pretendo retomar la agenda de “Reproducción social / Políticas sociales” y preguntar: ¿qué más se sabe (se piensa, se ha logrado esclarecer) desde entonces?

## **1. La producción: ¿Qué hemos aprendido?**

El capitalismo se nos presenta “milenario” y triunfante. Otras formas de organización económica – teóricamente posibles y vistas como posibilidades cercanas en distintos movimientos y propuestas políticas en el pasado– fallan al ser comparadas con este capitalismo, que logra retratarse como inevitable debido a su superioridad racional, objetiva y medible.

Gibson-Graham (1996) reconoce lo difícil que resulta imaginar otros sistemas económicos cuando señalan que los otros, rivales potenciales al capitalismo, no llegan a estar a la altura como formas verdaderamente económicas. El otro “feminizado”, la economía doméstica, puede verse como carente de la eficiencia y racionalidad del capitalismo. El otro humanista, el socialismo, puede verse como carente de su productividad. Otras formas más de organización económica carecen de su extensión global o la tendencia inherente al dominio y expansión. Ninguna otra forma posee su carácter sistémico y capacidad de auto reproducción (en verdad, los proyectos de teorizar sistemas económicos no capitalistas frecuentemente fracasan cuando se les exige un análogo totalizador, completo con dinámicas de crisis, lógicas y “leyes de movimiento”). Es así que, pese a su ostensible variedad, las formas no capitalistas de economía suelen presentarse como una masa

homogénea de insuficiencia antes que alternativas positivas y diferenciadas.” (J. K. Gibson-Graham 1996:7)

El lamento de Gibson-Graham se basa en la descalificación de antemano de cualquier otro sistema de organización de la vida humana y su articulación con lo material. No podemos (casi) pensar fuera de la cajita del capitalismo milenario. ¿Pero es realmente tan cerrado el caso?

Tilly y Tilly (1998), muestran la compleja imbricación de todo orden de actividades humanas en contextos donde supuestamente la totalidad del trabajo sigue formas de organización capitalista. Aun en esas condiciones (las economías maduras de Europa y Norteamérica) el trabajo – subordinado, por salario, en grupos de producción científicamente constituidos y gerenciados– mezcla una vasta diversidad de actividades no solo de manipulación del mundo material (la fabricación de algo) sino del mundo social, político, cultural y simbólico. Los procesos de trabajo obedecen sin duda a los intereses del capital y la gerencia pero dan cabida, de maneras inesperadas, a los intereses de los y las trabajadores.

Miller (1998) se propone desmontar el consumo en el capitalismo. Junto con un grupo de investigadores en Inglaterra, explora, en estudios empíricos en los centros comerciales *shopping malls*, supermercados y empresas de publicidad, las capas de emoción e irracionalidad que rodean el consumo bajo el capitalismo. DeVault (1991) convirtió la compra diaria y semanal de alimentos para la familia en una actividad infinitamente complicada y expresiva de los compromisos y proyecciones que hacen unos y otras dentro de un hogar. Miller convierte la ida al centro comercial *mall* en un análogo contemporáneo del sacrificio religioso en la Antigua Grecia y otras formaciones culturales donde el uso de bienes materiales implica la oferta a los dioses de una parte de ellos, o del esfuerzo y la persona de quienes los aprovechan. El filo moral, por no decir moralista, asoma en los lugares más sorprendentes; por ejemplo, el discurso de los ejecutivos de empresas de publicidad y los diseñadores de productos (Miller, 1997).

Por su parte, Mitchell (2002) desmitifica el capitalismo en sus pretensiones de racionalidad basada en la medición, regulación y estandarización. Apela para eso a la teoría de sistemas complejos y demuestra, en su estudio sobre la expansión histórica del capitalismo en Egipto, los constantes tropiezos que sufrió el proceso. El mosquito y sus hábitos de propagación, la malaria y sus estragos en los seres humanos, son solo algunos de los factores que resultaron imposibles de predecir y controlar.

Evidentemente, un paso esencial para llegar a retratos más reales y menos mitificados del capitalismo y su funcionamiento “en terreno” ha sido volver a mirar, articuladamente, sus distintos componentes en un mismo lugar. Esto incluye la producción, distribución y el consumo pero también significados atribuidos, la articulación con otras instituciones sociales y culturales, los entornos ecológicos, políticos e ideológicos. El capitalismo aparece como triunfante sólo cuando abstraemos la economía de todo el resto o –peor aún– abstraemos un solo elemento del total de la economía. El desafío para especialistas en temas de género, junto con otros, es la recomposición del mundo a través de nuestras teorías y preguntas de investigación.

## 2. La reproducción: ¿Qué hemos aprendido?

Las nuevas indagaciones acerca de la reproducción social la vinculan con el valor, el cuidado como una actitud de vida, la trascendencia y la calidad de la vida humana.

Tomemos la línea de indagación acerca de los componentes esenciales de una “vida humana de calidad”. Aquí trabajan filósofos/as, economistas, psicólogos/as, sociólogos/as y especialistas en el desarrollo. El desarrollo, y la superación de la pobreza, son las cuestiones que han estimulado estas indagaciones, incluso dando lugar a una asociación mundial, la Human Development and Capabilities Association. La conexión es obvia, toda vez que el subdesarrollo sería una situación que frustra la posibilidad de alcanzar una vida humana plena. Las estrategias de desarrollo tienen que preocuparse por prioridades y por calificar —de las muchas necesidades que pueden tener los seres humanos bajo condiciones de privación— cuáles son las fundamentales. Alkire (2002) aporta una comparación muy útil entre diferentes listas de los componentes de una vida humana de calidad o “valores universales”. Ella cita, entre algunas que pueden ser mejor conocidas, propuestas elaboradas por Martha Nussbaum (1993 y 1995), Manfred Max-Neef (1993), Deepa Narayan y colaboradores (2000) y James Inglehart (1997). Nussbaum y Max-Neef elaboran sus listas a partir de consideraciones filosóficas o de principios esenciales; Narayan e Inglehart presentan los resultados de una especie de votación mundial. Narayan y su equipo, responsables de los informes del Banco Mundial sobre la pobreza en el mundo, dirigieron consultas a grupos de víctimas de la pobreza en 50 países en una primera oleada y, en un estudio posterior, a 23 países.<sup>43</sup> Inglehart coordina un proyecto colectivo (Encuesta Mundial de Valores) que involucra a investigadores en decenas de países, quienes monitorean la evolución de los valores de sus poblaciones.

Entre los componentes de una vida humana plena que emergen a partir de estos distintos métodos, interesa examinar de qué manera aparecen —o no aparecen— las cuestiones que vinculamos a la reproducción social. De hecho, ninguna de las fuentes citadas por Alkire utiliza esa categoría, así nombrada. Sin embargo, algunas aluden al lugar que ocupan, en una vida humana de calidad, la familia, los vínculos sociales íntimos, la descendencia, las tareas diarias de manutención de la vida, u otras acciones que expresan la asunción de responsabilidad por el bienestar de otros seres. Nussbaum, declarada feminista y alguien que ha hecho contribuciones importantes a la teoría de desarrollo con enfoque de género, habla de “afiliación” pero no es muy explícita con respecto del lugar de los hijos, los lazos familiares y las tareas de reproducción y mantenimiento biológico de la vida.

Algunas de las propuestas son poco conocidas en nuestro medio. Shalom Schwartz (1994), psicólogo, incluye en su lista de valores humanos universales una categoría de “benevolencia”, especificada de la siguiente manera: “preservación y ampliación (*enhancement*) del bienestar de las personas con las cuales uno está en frecuente contacto personal”. Doyal y Gough (1991), sociólogos, separan una lista corta de necesidades universales básicas (salud física, autonomía) de una lista ampliada de necesidades universales intermedias. En esta segunda encontramos tres que resultan pertinentes: seguridad en la niñez, contar con relaciones primarias significativas, y control de la natalidad y maternidad seguros (*safe birth control / childbearing*). Qizilbash (1996) trabaja una lista de “valores prudentes” que serían reconocidos universalmente como “aspectos que permiten que la vida vaya mejor”. Consigna en su lista: auto respeto y aspiración, y relaciones significativas con otras personas y un grado de participación en la vida social.

En el texto de Narayan y otros (2000) se presenta una lista de 19 valores, organizados en seis grupos (bienestar material, salud y bienestar corporal, seguridad, libertad de elección y acción, etc.) que fueron mencionados en las consultas a las y los pobres del mundo. Dos de estos hablan

<sup>43</sup> Un total de 60,000 personas fueron consultadas entre los dos estudios.

directamente, y en términos bastante específicos, sobre el lugar de la reproducción social en una vida humana de calidad:

Poder cuidar, criar y casar a los hijos, y ubicarlos en el mundo.  
Paz, armonía, buenas relaciones en la familia y la comunidad.

Adicionalmente, los pobres del mundo colocan el valor de “auto respeto y dignidad” como el tercer miembro del grupo “bienestar social”. Parece aludir, entre otras cosas, al cumplimiento de obligaciones frente a la prole, los parientes, los vecinos y semejantes.

Hay un contraste dramático entre los planteamientos de académicos y expertos occidentales (la gran mayoría de los que son citados en el inventario de Alkire) y el retrato de la vida humana valiosa que articulan las mujeres y los hombres pobres del mundo. Para los segundos, la descendencia, la continuidad de las generaciones, la convivencia familiar y la entrega de la persona a los hijos y dependientes, son centrales. Los primeros se esconden detrás de generalidades como “la afiliación” y “relaciones cercanas significativas”. Pero sobre todo, visualizan la vida humana de calidad como un conjunto de insumos que aportan al bienestar de quien vive esa vida. Los segundos incorporan un fuerte elemento de altruismo, de entrega a otros seres y de compromiso con la generación venidera. La “vida humana de calidad” implica cumplir las obligaciones que los seres humanos tenemos frente a la reproducción de la sociedad y eso, a su vez, permite que la persona se respete y acumule honor a los ojos de sus semejantes.

Por supuesto que no estoy proponiendo el retorno a la idea que “la vida de la mujer sólo se justifica en tanto ella sea madre” o planteamientos marianistas acerca del sacrificio y la abnegación como el orgullo de las mujeres. Además de éste, hay otros riesgos de malas interpretaciones frente al contraste que acabo de remarcar. Podría decirse que los hijos son importantes para los pobres porque son su “capital”; o podría decirse que el valor que los y las pobres asignan a los hijos refleja una claudicación: como no tienen esperanzas para su propia vida, lo único que les queda es apostar a que la próxima generación podría estar mejor. No creo que sea tan simple.

Existe un ingrediente de estrategia que se manifiesta en las relaciones familiares, si nos permitimos hurgar debajo de la ideología y los discursos líricos. Los seres humanos fijamos los límites efectivos de nuestras familias y establecemos prioridades entre quiénes deben ser los objetos de nuestros cuidados y beneficiarios/as de nuestra inversión de esfuerzo y recursos. Este componente de cálculo racional probablemente excede lo que normalmente pensamos. Se observa en ciertas prácticas de ensamblaje de hogares mediante la “circulación de niños” (Leinaweaver, 2007): un hogar se deshace de un hijo o una hija mientras otro asume la crianza.<sup>44</sup> Delante de nuestros ojos se desenvuelve un proceso de migración internacional con la elaboración de prácticas transnacionales que expresan una actitud selectiva frente a la responsabilidad que las y los migrantes asumen por los parientes que se quedan en el país de origen. El objetivo de una mujer migrante puede ser reconstituir su familia, pero no necesariamente como estaba antes ni como otros la definen (un marido abusivo, por ejemplo) sino incorporando únicamente a los parientes que la mujer considera dignos de compartir los beneficios de su vida en el nuevo país.

Resulta decepcionante constatar la poca atención que se presta a cuestiones que resultan centrales para el grueso de la humanidad en una escuela filosófica y académica que busca caracterizar la “vida humana de calidad” y precisar valores humanos universales. En cambio, en otras escuelas o líneas de indagación, la reproducción social –nuevamente, casi siempre bajo otro nombre– sube de perfil. No nos sorprende que muchos de los estudiosos en este caso son feministas, especialistas en género o mujeres. Se abre un flanco de análisis hacia las relaciones genealógicas y

<sup>44</sup> Número especial del *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, en preparación. Compiladoras Leinaweaver, Jessaca y Seligman, Linda. Se basa en una sesión del congreso de LASA (Latin American Studies Association) en Montreal, Canadá (septiembre 2007), “Cultural and political economies of adoption and fostering in Latin America”.

su definición en contraposición a los afectos, apegos, compromisos, el cuidado y el nutrimento (Povinelli, 2006; Carsten, 2004). Nos recuerda el viejo debate en la antropología acerca de la lógica profunda de los sistemas de parentesco: ¿reglas para distribuir derechos, patrimonio, obligaciones y status? ¿o prácticas de cuidado y atención en marcos temporales que se extienden después de la muerte?<sup>45</sup> En otra vertiente, la vulnerabilidad humana representada en infantes, niños y niñas aparece en el centro de la teoría ética. Así, Walker (1998) convierte la voz de personas comunes que narran las experiencias fundamentales de sus vidas, en una profunda reflexión filosófica.

### 3. Conciliación, intercambio e imbricación de las esferas

Los estudios que pretenden mantener una separación tajante entre una esfera “productiva” y otra “reproductiva” encuentran harta dificultad para hacerlo. El reto es elaborar los conceptos que nos ayuden a hacer visibles los puentes y las conexiones, para así continuar en la construcción de teorías integrales.

El concepto de transferencia de trabajo “work transfer”<sup>46</sup> ayuda a captar la movilidad entre esferas, por ejemplo. Las mismas actividades se pasan de un lado a otro de una línea divisoria artificial entre lo productivo y lo reproductivo. Las familias compran cada vez más servicios “reproductivos” en el mercado. Los pobres masivamente proveen estos servicios a los ricos pero ¿la trabajadora del hogar pertenece a la esfera productiva o reproductiva? Las mujeres migrantes de América Latina en Europa y Norteamérica –que se vuelven productoras de ingreso para sus familias en el país de origen y encargadas de las tareas de cuidado y labores del hogar en sus países de destino– descubren también la imbricación de otras maneras.

Esping-Andersen (1990), al analizar las variantes del capitalismo en los países de mayor desarrollo en conjunción con regímenes sociales y políticos, y al describir distintas configuraciones como variedades de “estados de bienestar capitalistas”, hace honor a la imbricación de las esferas productiva y reproductiva. Una obra análoga está todavía por escribirse en América Latina, a juicio de dos observadores que han intentado comparaciones con el esquema inicial de Esping-Andersen (Filgueira y Filgueira, 2002). Entretanto, Huber (2002), aunque busca las conexiones entre la economía y sus consecuencias sociales, omite el ámbito de la comunidad local, el contexto inmediato para la vida. He allí, también, una tarea por hacer.

En el ámbito de las políticas, algunos de los conceptos utilizados por Esping-Andersen siguen teniendo aplicaciones en América Latina y en los debates sobre la asignación de responsabilidades económicas y familiares. Uno de estos es la “desmercantilización”, que le sirve a Esping-Andersen para analizar políticas como el “salario ciudadano” que ponen coto al uso del desempleo y el hambre como chantaje que obliga a trabajadores y trabajadoras a aceptar cualquier condición de empleo a fin de sobrevivir. Otro es la “desfamiliarización”: el traslado de tareas como el cuidado de niños preescolares, al ámbito público en la búsqueda de igualar las condiciones de negociación y desempeño de hombres y mujeres, con y sin hijos. “Mercantilización” y “familiarización” describirían mejor los cambios en las políticas sociales y económicas de la región bajo el neoliberalismo. Indudablemente, estos dos conceptos necesitan descomponerse en muchos otros que permiten seguir más finamente los intercambios y traslados en cuestión.

La tarea de hacer visibles los puentes y conexiones entre esferas, ámbitos y actividades se mezcla con la tarea de redondear el retrato de los seres humanos, incorporando no sólo el valor sino también la dimensión emocional. Hay que saber rastrear los significados que las personas asocian a

<sup>45</sup> Recordemos la definición que ofreció David Schneider del parentesco: solidaridad difusa y durable “*diffuse, enduring solidarity*”.

<sup>46</sup> Se usa para referirse al traslado de tareas entre un responsable (persona, empresa, colectividad u otro ente) y otro. Así, las tiendas de auto servicio trasladan el trabajo de ubicación de las mercancías de un dependiente al consumidor.

sus quehaceres y experiencias y hay que saber rastrear los sentimientos que les suscitan. Illouz (2007) intenta avanzar en esa dirección con su análisis de las emociones en el capitalismo:

“La esfera económica, lejos de estar drenada de emoción, al contrario ha estado saturada del afecto, una clase de afecto comprometido con, y al servicio de, el imperativo de la cooperación y un modo de resolver conflictos que apela al “reconocimiento”. Puesto que el capitalismo demanda y crea redes de interdependencia, y dado que el afecto se halla en el corazón mismo de sus transacciones, ha traído consigo una desestructuración de las mismas identidades de género que ayudó a establecer en primer lugar. Al instarnos a dirigir nuestras habilidades mentales y emocionales hacia la identificación con el punto de vista de los otros, el “*ethos* comunicativo” orienta a la persona del gerente hacia el modelo tradicional femenino de persona. Más exactamente, el *étos* de la comunicación borra las divisiones de género al invitar a hombres y mujeres a dominar sus emociones negativas, a ser amigables, a verse a través de los ojos de otros, a ejercer empatía con otros. (...) El capitalismo emocional realineó las culturas emocionales, logrando que el ser económico se vuelva emocional y que las emociones estén más fuertemente ligadas a la acción instrumental” (Illouz 2007:23)

Amartya Sen, en buena medida el responsable del resurgimiento del interés en definiciones de vidas humanas de calidad y la traducción de las mismas en indicadores del desarrollo humano, recorre en sus escritos múltiples ámbitos de la acción humana, desde lo material hasta lo espiritual. Para Sen, nuestro dilema es definir la vida “que tenemos razones para valorar”. El dilema se nos plantea en el plano individual y en el plano de las comunidades locales y comunidades identitarias como podría ser un grupo étnico, nacional o religioso. Sobre todo, se nos plantea en tanto sociedades que procuran encaminarse hacia un desarrollo que promueve verdaderamente vidas humanas “plenas”, “valiosas” y “de calidad”. “Razones para valorar”: qué magnífica combinación de la racionalidad, la fe y la intuición. Nos trae a la mente las “razones del corazón” que pueden motivar a hombres y mujeres a persistir al lado de un hijo problemático o una hija desgraciada, mirando el lejano futuro que poco a poco esperan alcanzar (Ruddick, 1983; Hanigsberg y Ruddick, 1999).

#### **4. Las políticas sociales para una nueva era**

La propuesta de “desarrollo como libertad” (Sen, 1999) sugiere que las familias e individuos deben tener la capacidad de elegir y decidir sus formas de producción y de reproducción y de establecer las articulaciones y proporciones entre ellas. La intervención de las políticas debe ir en un sentido de fomentar dicha libertad, atendiendo a las conexiones y flujos entre una esfera y otra. Un riesgo es empujar hacia la medición, la estandarización, la racionalización, la reglamentación y la aplicación de criterios de productividad en el sector social. Otro riesgo es convertir los ideales de compromiso mutuo entre seres humanos en grupos locales en un régimen de gobierno neoliberal que pone a los ciudadanos y sus familias al servicio del Estado (Larner, 2000). En América Latina, podría implicar la expansión hegemónica de las políticas “maternalistas” actuales.

Una tarea urgente es volver a enmarcar los debates acerca de la política social, cambiando los términos de la discusión. En lugar de actividades y funciones, estructuras, programas, servicios públicos y privados, deberán estar en primera plana los entramados de relaciones y el reconocimiento mutuo. En lugar de justificarse en función al sistema productivo (por ejemplo, los servicios de cuidado infantil al servicio de la incorporación de mujeres en la fuerza laboral), el régimen social se debería evaluar en sus propios términos. Los soportes, subsidios, ayudas, mecanismos de distribución, y estructuras asociadas al sector social obligarían a las personas a estar presentes en las vidas de otras personas; fortalecerían los puentes vinculantes en lugar de reemplazarlos, distorsionarlos o esquivarlos. Una cierta versión de eso observamos en Europa en los esfuerzos de teorizar la “cohesión social” y amoldar las políticas sociales en esa dirección.

No es fácil pensar en políticas sociales capaces de proporcionar cabida a los reclamos de la ética y el deseo de trascendencia de las personas; de tomar en cuenta las concepciones diversas (pero convergentes en muchos puntos) sobre vidas valiosas; y al mismo tiempo considerar las demandas de la libertad. Peor aun, deben dejar un lugar al sufrimiento, al deber y al respeto por el sentido de dignidad de la persona que se sabe haber cumplido frente a los suyos y los demás. Los viejos debates sobre las políticas sociales siguen abiertos (¿qué se persigue? ¿qué tipo de sociedad?). Los debates sobre las reformas de los años noventa están lejos de un cierre y exigen la producción de estudios críticos y divergentes. Y ahora nos complican las cosas una vez más. Será que la vida humana es –además de valiosa– así de compleja.

## Bibliografía

- Acker, Joan (2000) "Revisiting Class: Thinking from Gender, Race, and Organizations". (con comentarios de Sheila Shaver, Michael Shalev, Jill Quadagno, Barbara Hobson) *Social Politics* 7(2):192-243.
- Alkire, Sabina, (2002), *Valuing Freedoms. Sen's Capability Approach and Poverty Reduction* Oxford University Press, Oxford, U.K.. Ver especialmente Capítulo 2: Poverty and Human Development. Pp.25-84.
- Anderson, Jeanine (1991), *Reproducción social / políticas sociales*, Lima: Servicios Urbanos y Hogares de Bajos Ingresos SUMBI..
- Carsten, Janet (2004) *After Kinship*, Cambridge University Press..
- Christopher, Karen (2002), "Welfare State Regimes and Mothers' Poverty" en *Social Politics* 9(1):60-86.
- DeVault, Marjorie L.. (1991) *Feeding the Family. The Social Organization of Caring as Gendered Work..* University of Chicago Press., Chicago.
- Doyal, Len y Gough, Ian (1991) *A Theory of Human Need*. Basingstoke: Macmillan., citado en Alkire 2002:68-69.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism..* Princeton University Press, Princeton, N..J.
- Ferber, Marianne A. y Julie A. Nelson (editoras) (2004) *Más allá del hombre económico*, Ediciones Cátedra, Madrid..
- Filgueira, Carlos H. y Filgueira, Fernando (2002), "Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability", en Huber, Evelyne, (comp.) *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, pp. 127-157.
- Fineman, Martha Albertson e Isabel Karpin (eds.) (1995) *Mothers in Law. Feminist Theory and the Legal Regulation of Motherhood*, Columbia University Press, New York..
- Gibson-Graham, J. K. (1996), *The End of Capitalism (as we knew it). A Feminist Critique of Political Economy*, Blackwell Publishers Inc., Cambridge, MA.
- Haningsberg, Julia E. y Ruddick, Sara, (comps.) (1999), *Mother Troubles. Rethinking Contemporary Maternal Dilemmas*, Beacon Press, Boston:.
- Held, Virginia (1993) *Feminist Morality. Transforming Culture, Society, and Politics*, University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Hochschild, Arlie Russell (2003) *The Commercialization of Intimate Life. Notes from Home and Work*, University of California Press, Berkeley.
- Huber, Evelyne (editora) (2002) *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*, Pennsylvania State, University University Park, PA.
- Illouz, Eva (2007) *Cold Intimacies. The Making of Emotional Capitalism*, Polity Press, Cambridge, U.K.
- Korpi, Walter (2000) "Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States", *Social Politics* 7(2):127-191.
- Larner, Wendy (2000) "Post-Welfare State Governance: Towards a Code of Social and Family Responsibility", *Social Politics* 7(2):244-265.
- Leinaweaver, Jessaca.(2007) "On Moving Children. The Social Implications of Andean Child Circulation", *American Ethnologist* 34(1):163-180.
- Max-Neef, Manfred. (1993) *Human Scale Development. Conception, Application, and Further Reflections*. London: Apex Press.



- Miller, Daniel (1997) *Capitalism. An Ethnographic Approach*, Berg. Oxford.
- \_\_\_\_\_ (1998) *A Theory of Shopping*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.
- Mitchell, Timothy (2002) *Rule of Experts. Egypt, Techno-Politics, Modernity*, University of California Press, Berkeley.
- Nussbaum, Martha. (1993) "Non-Relative Virtues: An Aristotelian Approach", en: Nussbaum, M. y Sen, A.. (comps.) *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford, pp. 242-269.
- Nussbaum, Martha (1995) "Human Capabilities, Female Human Beings" en Nussbaum, M. y Glover, J., (comps.) *Women, Culture and Development. A Study of Human Capabilities*. Oxford: Clarendon Press, pp. 61-104.
- Olson, Kevin (2002) "Recognizing Gender, Redistributing Labor", *Social Politics* 9(3):380-410.
- O'Neill, Onora (2000) *Bounds of Justice*, Cambridge University Press Cambridge, U.K..
- Padamsee, Tasleem and Julia Adams (2002?) "Signs and Regimes Revisited" *Social Politics* 9(2):187-202.
- Povinelli, Elizabeth A. (2006) *The Empire of Love. Toward a Theory of Intimacy, Genealogy, and Carnality*, Duke University Press, Durham, N.C..
- Qizilbash, Mozaffar (1996) "Capabilities, Well-Being and Human Development: A Survey", *Journal of Development Studies* 33(2):143-62., citado en Alkire 2002:71-72.
- Ruddick, Sara (1983) "Maternal Thinking", en Trebilcock, Joyce (comp.) *Mothering: Essays in Feminist Theory*. Totowa, N.J.: Rowman & Allanheld, pp. 213-230.
- Scheper-Hughes, Nancy (1992) *Death Without Weeping. The Violence of Everyday Life in Brazil*, University of California Press, Berkeley.
- Schwartz, Shalom (1994) "Are There Universal Aspects in the Structure and Contents of Human Values?" *Journal of Social Issues* 50(4):19-45, citado en Alkire (2002:63-66).
- Sen, Amartya. 1999 *Development as Freedom.*, Anchor Books, New York.
- Shaver, Sheila (2002) "Gender, Welfare, Regimes, and Agency" *Social Politics* 9(2):203-211.
- Tilly, Chris y Charles Tilly (1998) *Work Under Capitalism*, Westview Press, Boulder, CO.
- Uttal, Lynet (2002) *Making Care Work. Employed Mothers in the New Childcare Market*, Rutgers University Press, New Brunswick, N.J.
- Walker, Margaret Urban (1998) *Moral Understandings. A Feminist Study in Ethics*, Routledge, New York.



## Aprendizajes, aspectos pendientes y propuestas para las políticas hacia las familias

---

***Teresa Valdés***<sup>47</sup>

Tras cuatro años de trabajo continuado (2004-2007), la CEPAL está completando un ciclo de reflexión y análisis sobre las familias en América Latina, con una actualización de diagnóstico –características, permanencias y cambios–, una presentación y discusión sobre políticas, cuyo objetivo específico se relaciona con las familias, y un análisis del financiamiento y sustentabilidad de las políticas y programas desarrollados por distintos países de la región –y también de otras regiones– por medio de reuniones y seminarios que han congregado a expertas y expertos anualmente. En todos ellos se ha perfilado una evaluación de la experiencia de los gobiernos, se ha problematizado aspectos pendientes y nuevos desafíos. Como resultado ha publicado importante documentos y libros. Para esta reunión ha propuesto como tarea examinar con más detalle esos aprendizajes con un sentido de futuro. A partir del trabajo realizado por CEPAL de análisis sobre las familias en América Latina, (Arriagada, 2006a y 2005, Arriagada y Aranda, 2004) y del debate sobre género y cohesión social realizado recientemente (Foro virtual en el marco del Foro Iberoamericano), en esta ponencia me voy a referir a algunas de las tensiones y dificultades que presenta el quehacer público en relación al apoyo al bienestar de las familias y a la promoción de sus integrantes como sujetos de derechos, proponiendo posibles cursos de acción.

---

<sup>47</sup> Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM) Chile

En los últimos meses, además, en el marco del debate sobre género y cohesión social, Judith Astelarra convocó a un foro virtual sobre el tema (con motivo de la III Cumbre Iberoamericana), en el que tuvieron un rol central varias de las/os especialistas que han participado en los seminarios organizados en la CEPAL.<sup>48</sup> En el contexto de ese debate, también se discutió sobre las familias y su vinculación con el mercado, los flujos entre las familias, el mercado y el Estado, y sobre un proyecto político/social para llevar adelante la cohesión social. En ese proceso se actualizó algunas de las discusiones sostenidas antes en esta casa.

El tema hoy es el futuro, un futuro que está anclado en el presente, un presente que condensa en parte el pasado. A partir de los debates ya realizados, en esta ponencia me voy a referir a algunas de las tensiones y dificultades que presenta el quehacer público en relación al apoyo al bienestar de las familias y a la promoción de sus integrantes como sujetos de derechos, señalando algunos desafíos que demandan nuevos cursos de acción.

Como hemos señalado anteriormente (Valdés, 1998), el rol clave que cumple “la familia” como institución, y “las familias concretas”, en la reproducción social hace que toda acción o relación social desarrollada al interior de ella conlleve efectos tanto para las personas, como para la sociedad. Asimismo, los cambios en la sociedad afectan a sus integrantes individualmente y a toda la unidad familiar. En este sentido, es un cuerpo intermedio entre la persona y la sociedad y por ello deviene en objeto de preocupación y de políticas públicas. Por su importancia, la sociedad ha transformado a la familia en una institución regulada por normas jurídicas. Por otra parte, las políticas estatales –de empleo y salariales, de educación, de salud y de vivienda– tienen consecuencias en su calidad de vida, especialmente en las más pobres. El Estado construye sus políticas y programas sociales sobre la base del ordenamiento familiar legalmente establecido y reproduce el modelo de familia allí definido.

La familia, como institución social, está en la base de la producción y reproducción del orden de género que conocemos y de las identidades de género (León, 1995). Es el ámbito donde se desarrolla la reproducción generacional, la vida privada y la intimidad de las personas. Si bien ha sufrido importantes cambios a lo largo de la historia, mantiene ciertos rasgos fundamentales que la hacen el núcleo de atención de los sectores más conservadores y centro del debate ideológico. Por otra parte, en las sociedades modernas, los Estados juegan un rol significativo en su ordenamiento, siendo un canal fundamental la legislación y las políticas sociales, en la medida en que permiten acceder a las personas objeto de sus programas.

Si por una parte es un campo de disputa ideológica, por otra es un ámbito donde la modernización y los cambios económicos han tenido fuerte impacto. Las transformaciones de los roles de género, las crisis familiares, las búsquedas de reparto más igualitario de las tareas reproductivas y productivas, de desarrollo de relaciones de género democráticas, de desarrollo personal y las reelaboraciones identitarias son una expresión de esos procesos (Valdés, Benavente y Gysling, 2000).

<sup>48</sup> Foro N° 1: Las Familias y su Vinculación con el Mercado, moderado por Irma Arriagada. Tuvo como ponencias centrales: “Familias como proveedoras de servicios de cuidado”, de Rosario Aguirre; “Cohesión social, género y regímenes de bienestar en América Latina y el Caribe”, de Ana Sojo; “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, de Guillermo Sunkel y “Relación individuo-sociedad. Las bases sociales de la ciudadanía”, de Joan Subirats. Contó con los comentarios de Gabriel Kessler, Elizabeth Jelin, Rosalía Camacho, Carmen Alpin, Pedro Güell, José Olavarría, José Adelantado y Corina Rodríguez. Universidad Autónoma de Barcelona, Fundación Carolina, AECl, España.

## 1. Las tensiones

### a) La concepción de familia y políticas públicas

Bourdieu señaló que en las sociedades modernas el responsable principal de la construcción de las categorías oficiales según las cuales se estructuran las poblaciones así como las mentalidades, es el Estado, el que mediante una labor de codificación provista de efectos económicos y sociales absolutamente reales, tiende a favorecer una forma determinada de organización familiar, a reforzar a aquellos que están en condiciones de conformarse a esta forma de organización, y de estimular, por todos los medios, materiales y simbólicos, el “conformismo lógico” y el “conformismo moral” (Bourdieu, 1999).

Se puede observar que el Estado produce y reproduce cierto tipo de familia: por ejemplo, cuando sus normativas exigen la constitución legal de la misma y que sus integrantes tengan relación de parentesco o dependencia legalmente establecida (las “cargas familiares”) para acceder a la previsión social y de salud, a la vivienda, a la herencia y otros); pero también más allá de la legislación y el orden inscrito en sus normativas, cuando actúa como si en todas las familias los padres fueran los proveedores principales, desconociendo el elevado porcentaje en que no es así; cuando desconoce las relaciones de poder que se establecen al interior de la familia; cuando diseña políticas y programas sobre la base de una disponibilidad total de tiempo de las mujeres, suponiendo que no tienen compromisos en el mercado laboral y pueden realizar trámites durante horas y días laborales; cuando la legislación favorece cierto tipo de régimen para los bienes (la sociedad conyugal por sobre la participación en los gananciales, en la que es necesario pagar adicionalmente, en el caso de Chile); cuando “familiariza” los cuidados de ancianos/as y discapacitados/as, dejándolos implícitamente en manos de las mujeres que integran esas familias.

Se mantiene, entonces, a la hora de formular políticas públicas, la tensión entre una concepción del hogar/familia como unidad homogénea, modelo tradicional de familia nuclear patriarcal, destinataria de políticas y programas, y una concepción del hogar/familia como microcosmos de relaciones de producción y reproducción integrada por individuos con inserciones diferenciadas en la estructura productiva y en relaciones de poder en la propia unidad familiar (Jelin, 1994), la que muchas veces es un arreglo adaptativo frente a cambios estructurales que han tenido resultados de pobreza y discriminación (hogares extendidos, compuestos, no familiares), o subjetivos, como opción personal asentada en definiciones identitarias (parejas homosexuales, familias homoparentales) o del tipo de relación que se desea construir (convivencias por opción).

Por otra parte, Goldani (2005) ya ha señalado las diferencias entre políticas “de familia” definidas como conjunto de medidas o instrumentos que intentan intervenir en el modelo de familia existente, tratando de “conformar” estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia”; políticas “referidas a las familias” “conjunto de medidas e instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones que cumplen las familias, destacándose entre ellas la reproducción y socialización de sus miembros, filiación y herencia, garantías de las condiciones materiales de vida, construcción de la subjetividad de sus integrantes”; o políticas públicas orientadas “para la familia” “políticas que parten de una concepción amplia de familias que representarían una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del Estado”. Sin embargo, ligado a las nociones de hogar/familia que promueve el Estado, hay una amplia gama de políticas de disciplinamiento o “domesticación”, donde se ejerce, en forma real o simbólica, un “policiamiento” de las familias (Donzelot, 1979). Se privilegia a las familias como fuente de provisión de bienestar social y se instrumentaliza a las mujeres para el bienestar y la cohesión social ante el aumento en las necesidades de cuidados y el déficit de personas disponibles para hacerse cargo gratuitamente de ellos que se produce por su

incorporación al mercado de trabajo y al espacio público en general. Desaparecen en este empeño los derechos de las personas a la autonomía, la libertad y la igualdad. O el foco se pone en el fortalecimiento de las “funciones” sociales que cumplen las familias.

El orden jurídico –entendido como el orden construido por la sociedad como aquél más adecuado para su conservación y desarrollo– y las prácticas institucionales y simbólicas abarcan una pluralidad de orientaciones, que también son contradictorias, entre el disciplinamiento, el avenimiento a la hora de los conflictos y la conciliación siguiendo el modelo tradicional de familia, frente a la promoción de los derechos de los integrantes de la pareja. Es el caso del tratamiento jurídico de la violencia doméstica y sexual, tanto en la norma propiamente tal, como en la práctica de la justicia (“es mejor que se arreglen...”).

## **b) Políticas específicas o generales, focalizadas o de derechos universales**

La construcción de Estados “subsidiarios”, con una elevada privatización de la responsabilidad sobre el bienestar social, y la consecuente transferencia de tareas al mercado, a las familias o la comunidad, estableció como adecuada y eficiente la focalización de las políticas y programas de protección social, es decir, “políticas y programas para pobres”, para aquellos sectores y familias que no interesan al mercado o que no pueden resolver por sí mismos sus necesidades, políticas asistenciales que favorecen relaciones clientelares. La idea de “inversión social” señalada en cierto discurso público no logra modificar la noción que está en la base de los/as “beneficiarios/as” en tanto objetos de políticas y programas. Todo ello en oposición al reconocimiento de los derechos universales que debían ser garantizados por el Estado, como lo pretendía el Estado de Bienestar. Esta tensión se mantiene, si bien, a contar de los años noventa se comienza a apreciar cambios (Arriagada, 2006b) y a través de distintos modelos y experiencias, se ha comenzado a retomar la idea de derechos universales, como es el caso de las “garantías explícitas en salud” del Plan Auge de Chile, o la reforma de la previsión social en curso. Es el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) que se vuelve a poner en la agenda de varios gobiernos de la región, cuestionando las políticas y programas sociales focalizados.

Otra tensión no resuelta es la de las políticas centradas en “la familia” frente a políticas generales transversales cuyas consecuencias o impacto redundan en todas las familias: las políticas laborales (jornada de trabajo, flexibilización laboral, etc.) y salariales (sueldo mínimo legal, general, para jóvenes, para trabajadoras de casa particular), las políticas de acceso al crédito, de transporte, de salud, de educación, de vivienda, por nombrar las más obvias. Unas tienen impacto sobre otras y todas ellas sobre las familias en su organización interna, en los recursos disponibles, en la satisfacción de sus necesidades, pero no se analizan en esos términos.

Actualmente, la tensión entre políticas que ponen énfasis en el trabajo productivo –que no consideran el trabajo reproductivo– versus las políticas que se hacen cargo de la economía del cuidado, en que se asume la responsabilidad social en la economía familiar del cuidado cobra especial importancia. Un caso dramático, dada la segregación socioespacial que han alcanzado nuestra metrópoli, es el de la implementación de una política de transporte que no considera esta articulación entre trabajo productivo y reproductivo. La malla de recorridos diseñada originalmente para el Transantiago simplemente obvió los viajes relacionados con la reproducción que realizan cientos de miles de mujeres diariamente, al punto que, por ejemplo, los buses ni siquiera pasaban frente a consultorios y hospitales. También ignoró la red social de las familias populares que cumple un rol protector cuando fallan los servicios públicos.

### **c) Los sujetos de las políticas (no beneficiarios...)**

Cuando se trata de “políticas pro familia”, “de fortalecimiento de la familia”, cabe debatir a quién van dirigidas esas políticas, si es posible identificar el “sujeto familia” como actor homogéneo indiferenciado. ¿Cómo se llega a las familias, a cuál/es miembros de la familia? ¿Existe un “proyecto” en cada familia que le de unidad y cohesión? La investigación revela la existencia de “proyectos de movilidad social”, de ascenso social en muchas familias, también de “estrategias de sobrevivencia” familiar, defensivas, adaptativas a condiciones adversas. Se puede identificar proyectos relativos a la calidad de las relaciones de la familia, pero eso está lejos de constituir un “sujeto familia” hacia el cual se pueda pensar la política. La pregunta por los destinatarios de las políticas lleva a mirar los individuos concretos y a la obligación de garantizar sus derechos, lleva a un grupo familiar y a las relaciones intrafamiliares con sus jerarquías e intereses contrapuestos. Permite reconocer la existencia de relaciones de poder en su interior, el reparto desigual de recursos y tareas.

Sin duda, ha sido un esfuerzo interesante el desarrollado en el programa Puente, como acceso a Chile Solidario, sistema de protección social, al generar un conjunto de actividades que cada familia “beneficiaria” debe cumplir y al entregar el “aporte solidario” a las mujeres, reconociendo sus capacidades y la forma en que han actuado históricamente desde su condición de madres, esposas y dueñas de casa (Valdés, 1988), que las ha transformado en un actor clave en la superación de la pobreza. Empoderar a las mujeres constituye un aporte indiscutible para ellas, su familia y la sociedad. Sin embargo, corresponde preguntarse por las consecuencias que ello puede tener en el marco de la dinámica familiar interna en cuanto a un cambio efectivo en la división del trabajo, especialmente cuando hay un marido o conviviente presente en el hogar.

Ligado a las concepciones de hogar/familia que están en la base de las políticas y programas, otra tensión aparece en cuanto a los sujetos de derechos que reconocen: las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral ¿son para los hogares? o ¿para las mujeres? En este caso se presume que las mujeres son las responsables del cuidado y que las normas que regulan el mercado de trabajo deben ayudarlas a conciliar estas dos esferas, productiva y reproductiva. Es decir, el modelo de familia y de división sexual del trabajo involucrado es el tradicional patriarcal y no se apunta a la igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres.

En efecto, la ausencia de políticas integrales, orientadas a mujeres y hombres, lleva a la profundización de las desigualdades entre ambos. Salas cunas destinadas sólo a las/os hijos/as de las mujeres trabajadoras refuerzan la imagen del binomio madre-hijo. Lo contrario sucedería si fueran orientadas al usufructo de hijos/as de trabajadores y trabajadoras, situación en que se subrayaría la responsabilidad social de todas las instituciones con la maternidad y la paternidad (CEM, 2007).

El silencio sobre los hombres en las políticas y programas lleva a preguntarse por los supuestos con las que estas podrían estar operando: “los hombres cambiarán sus conductas ante las nuevas necesidades de su familia”; “los hombres cambiarán sus conductas ante el cambio experimentado por las mujeres”; “los hombres cambiarán porque comparten una visión moderna y democrática de la familia”. Nada de esto ha sido demostrado por la investigación social en América Latina y en España. Esta revela que los cambios en los varones se relacionan más con la obligación o falta de alternativa –la cesantía en condiciones que la mujer sí trabaja, el tipo de trabajo de la mujer, o por la exigencia de la mujer (Guttman, 2000; Fuller, 2000a y 2000b, 1997; Viveros, 2000; Olavarría, 2000)- o con actividades que les gustan o son gratificantes, como puede ser cocinar o una paternidad con mayor involucramiento subjetivo personal (Bonino, 2001; Olavarría, 2001; García y de Oliveira, 2006).

La no consideración, por otra parte, de la complejidad de los problemas o necesidades que se busca atender, se refleja en las contradicciones observables entre distintas políticas y en los efectos perversos de algunos programas (focalización). Como bien plantea el CEM tras su participación en el Consejo Asesor Presidencia del Trabajo y Equidad: “Promover el ingreso de las mujeres al mercado sin considerar la posición de ellas en la familia y en la sociedad, la división sexual del trabajo y los problemas que enfrentan, puede tener efectos contradictorios e indeseables. Sin estas consideraciones, el incremento del ingreso familiar no elimina la vulnerabilidad del hogar de caer en la pobreza en el futuro y puede, además, sustentarse en el empeoramiento de la calidad de vida de las mujeres y de su dependencia” (CEM, 2007).

#### **d) Políticas homogéneas o programas para atender situaciones particulares que reconocen derechos universales**

Reconocer la heterogeneidad de situaciones, de formas de familia, etapas y procesos que viven lleva a revisar la noción de políticas homogéneas, generales, las que deben ser observadas no sólo en cuanto a la igualdad de acceso, sino también en tanto resultados. Ello supone combinar la mirada universal-solidaria, con programas focalizados a familias particulares, a situaciones particulares, a individuos, asegurando que en la focalización la “vulnerabilidad” no sea la base de adscripción a la política.

#### **e) Institucionalización de las políticas**

En un buen número de países no existe un organismo que vele por el desarrollo y coordinación de políticas dirigidas hacia las familias (Arriagada, 2006). En ese contexto, son innumerables las dinámicas y trabas institucionales que dificultan la implementación de políticas integrales, intersectoriales y que articulen a actores de la sociedad civil. Existen disputas entre organismos públicos –o autoridades– por el liderazgo en políticas y programas (quien se lleva los honores, la firma y el timbre), los aportes de recursos humanos y materiales y la coordinación de los mismos. En otros casos, por más esfuerzos que se han desarrollado en distintos campos, la articulación intersectorial e interinstitucional, la implementación de programas integrales con actores de la comunidad u ONGs encuentra enormes barreras: la delimitación de atribuciones de cada servicio u organismo público permite, en el caso de Chile, incluso que la Contraloría General de la República cuestione decisiones administrativas y paralice la ejecución de programas integrales, como es en estos días, por ejemplo, la construcción de barrios habitables. Ello supone, por ejemplo, el reconocimiento de las instituciones del “tercer sector”,<sup>49</sup> organizaciones de interés público,<sup>50</sup> como co-ejecutores de políticas sociales y no su cuestionamiento permanente bajo sospecha de mal uso de recursos públicos.

La implementación de políticas y programas en el nivel local municipal ha revelado otra serie de dificultades. En Chile se ha dado el caso en que no se respeta derechos establecidos en el plano normativo, por ejemplo, con la anticoncepción de emergencia. Hay alcaldes/as, bajo cuya

<sup>49</sup> El “tercer sector” –ha sido llamado así para distinguirlo del Estado y del mercado, que serían el primer y segundo sector– y refiere al variado mundo de particulares que se ocupan de asuntos públicos. Está marcado por el deseo de ir más allá del interés particular, y por la cooperación organizada de personas y grupos en aras de un cierto interés público. En este tercer sector se ubica a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), Fundaciones y Corporaciones. También a las variadas expresiones de la asociatividad civil y comunitaria, organizada en torno a objetivos de interés mutuo (Consejo Ciudadano, 2000).

<sup>50</sup> El proyecto de Ley sobre “Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública” define a las “organizaciones de interés público” como aquellas personas jurídicas sin fines de lucro que tengan como fin esencial la promoción del interés general, mediante la prosecución de objetivos específicos de carácter cívico, de asistencia social o de promoción de los derechos o principios constitucionales, entre los cuales señala: la promoción de los derechos humanos y de los pueblos originarios, la asistencia social, la cooperación para el desarrollo, la promoción de los derechos de la mujer, la protección de la infancia, el fomento de la igualdad de oportunidades y la tolerancia, la defensa del medio ambiente, el fomento de la economía social o de la investigación, la promoción del voluntariado, la defensa de los consumidores o usuarios, la promoción y atención de las personas en riesgo de exclusión por razones de discapacidad, sociales, económicas, o culturales.



administración se encuentran los centros de atención de salud primaria, que se niegan a aplicar las Normas Nacionales sobre Regulación de la Fertilidad aprobadas por el Ministerio de Salud (2006), autoridad sanitaria a nivel nacional, que incluyen el acceso gratuito a dicho anticonceptivo en caso de violación y a demanda de cualquier mujer, incluidas las menores de 14 años, en este caso, con entrega sujeta a consejería. No se requiere la autorización de los padres, respetando así el derecho a la confidencialidad. Otro tanto sucede con la Política de Educación en Sexualidad y Afectividad, resistida por colegios municipales de esas comunas y algunos colegios particulares subvencionados por razones ideológicas, cuando el derecho a la libertad de enseñanza que consagró la Constitución de 1980 y la Ley Orgánica de Enseñanza (LOCE) promulgada por Pinochet el 10 de marzo de 1990, colisiona con los derechos de los niños y niñas consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño ratificada por Chile en 1990.

Por otra parte, los mecanismos de asignación de beneficios focalizados a partir de criterios de vulnerabilidad, con cuotas limitadas para el territorio y población de una comuna, dan espacio para la arbitrariedad y el clientelismo, en que el beneficio pasa a ser una concesión antes que un derecho adquirido.

Existe otro conjunto de tensiones relacionadas con la institucionalización de las políticas que surgen de los propios procesos políticos de nuestros países: ¿políticas de gobierno o políticas de Estado? Me refiero a los cambios de autoridades y la sustentabilidad de las políticas y programas en curso. Se ha hecho habitual que, más que profundizar sobre lo aprendido tras una evaluación objetiva, cada vez que llegan nuevas autoridades a un Ministerio o servicio, es más importante reformarlo todo, dar un sello propio, aunque no sea más que cambiando los nombres de los programas. Es el cortoplacismo en la definición de políticas: ¿tendrán resultados visibles o impacto antes del término de la gestión? ¿vale la pena invertir en programas cuyos resultados se verán en diez o más años? Se definen entonces programas estrella, consignas que tengan la marca del/a ministro/a o del gobierno de turno. Incluso, para diferenciarse de las autoridades del gobierno anterior, se llega a reformar las instituciones internamente, sin mediar evaluación, con los costos que ello tiene para las políticas y programas.

#### **f) La política y las políticas hacia las familias**

El ámbito de las familias es evidentemente un territorio de disputa y lucha política, como se mencionó más arriba. Es el núcleo de mayor atención desde los sectores más conservadores y centro del debate ideológico: la denominación de “valórico” permite el tratamiento de una amplia gama de problemas y situaciones relacionadas con el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad y a la confidencialidad de las personas a partir de su condición de seres sexuados.

Este debate político ideológico restringe o inhibe la adopción de medidas que garanticen el ejercicio de derechos de las personas reconocidos por los Estados, y que permiten avanzar en la calidad de vida de las mismas, especialmente en lo que refiere a los derechos sexuales y reproductivos, como se señala en la sección anterior con la Anticoncepción de Emergencia y con la Política Nacional de Educación en Sexualidad y Afectividad (MINEDUC 2006).

#### **g) El rol de los organismos internacionales y multilaterales**

Finalmente, es necesario recordar que tras la instalación del Consenso de Washington y los programas de ajuste estructural, junto con la reforma del Estado impulsada desde el Fondo Monetario Internacional, también se instalaron modelos de política social focalizada en la pobreza (fondos de inversión social, programas de empleo de emergencia, etc.) que cambiaron el rol del Estado en la protección social dejando en manos del mercado y de cada persona y familia individual el acceso a servicios de salud, educación, vivienda y otros (Arriagada, 2006b) Incluso se han “impuesto” paquetes de medidas o programas en los países que requieren apoyo financiero,

sean o no los más pertinentes de acuerdo a las trayectorias nacionales y a la cultura de cada país. Cabe preguntarse por la eficacia de estos programas impuestos, los costos involucrados y el tiempo requerido para su reformulación de acuerdo con las características y necesidades de cada país.

## **2. Tareas que es preciso abordar**

### **a) La equidad de género como orientación de las políticas**

En el marco del reconocimiento y adopción por los Estados de normas internacionales en materia de equidad de género y no discriminación de las mujeres (CEDAW, Belem do Pará, etc.), así como de los consensos alcanzados por los gobiernos en este ámbito (los más recientes, en Quito y en la Cumbre Iberoamericana), es fundamental colocar la equidad de género en el centro de las políticas de familia: es decir, las políticas de familia deben considerar en su núcleo las relaciones entre los géneros, deben buscar la equidad de género y de nuevos modelos de relaciones familiares. Si se sigue a Ana María Goldani, se debe dejar de lado el modelo tradicional de familia para que las políticas se guíen por un “modelo de equidad funcional”, según el cual la familia sería “una unión voluntaria, en la cual los derechos de los miembros derivarían del status individual de cada uno”, que da origen a políticas centradas en el individuo, o por un “modelo de asociación social”, que concibe a la familia “como una entidad corporativa que confiere ciertos derechos y obligaciones a sus miembros. Las relaciones entre la pareja serían interdependientes, de mutuos ajustes, y la auto-realización sería resultado de la combinación de las actividades domésticas y el empleo pagado”, que da origen a políticas que estimularían a los miembros de la pareja a dividir el trabajo de administración de la empresa familiar de acuerdo a sus preferencias, compartiendo ambos y equitativamente los beneficios (Goldani, 2005 pp.339-340).

Ello significa buscar la reducción de la desigual división del trabajo según sexo y la igualación de las oportunidades en el cumplimiento de las funciones familiares (Aguirre, 2007), atender a la disminución de la brecha salarial entre hombres y mujeres, para frenar las desigualdades de género, impulsar debates culturales

Significa también orientar las políticas hacia la democratización de las relaciones familiares, y promover igualdad de responsabilidades y derechos: división sexual del trabajo productivo y reproductivo (cuidado), autoridad compartida y el establecimiento de nuevas normativas para facilitar la corresponsabilidad de los padres con la crianza y que puedan hacer uso de las licencias posnatales y por enfermedad del hijo o hija, sin ser estigmatizados por ello. Los hombres son un actor central en la construcción de la equidad de género. Es necesario visibilizarlos y asegurar que las políticas y la legislación que rige el trabajo hagan posible la equidad de género en las familias

En efecto, la propia CEDAW (1979) en su preámbulo subraya la necesidad de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la familia y en la fecundidad: “Teniendo presente el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función de los padres en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto”. Este tema es retomado en la Plataforma de Acción de Beijing (1995) que amplía la concepción de derechos de mujeres y hombres en el espacio de la familia, cualquiera sea la forma y constitución que estas tengan.

El Programa de Acción de la Conferencia de El Cairo avanza en cuanto a las responsabilidades y la participación de los hombres: “Deberían hacerse esfuerzos especiales por insistir en la parte de responsabilidad del hombre y promover la participación activa de los hombres en la paternidad responsable, el comportamiento sexual y reproductivo saludable, incluida la

planificación de la familia, la salud prenatal, materna e infantil; la prevención de las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH; la prevención de los embarazos no deseados y de alto riesgo; la participación y la contribución al ingreso familiar; la educación de los hijos, la salud y la nutrición; y el reconocimiento y la promoción de que los hijos de ambos sexos tienen igual valor. Las responsabilidades del hombre en la vida familiar deben incluir la educación de los niños desde la más tierna infancia. Debe hacerse especial hincapié en la prevención de la violencia contra las mujeres y los niños” (Naciones Unidas, 1974, C. Responsabilidades y participación del hombre. N°4.27).

## **b) Producción de conocimientos**

Sigue siendo urgente ampliar la producción de conocimientos en temas tales como:

Las distintas trayectorias familiares, abordando la composición de las familias, sus cambios internos, la organización del cuidado (redes familiares, abuelas, etc.), las crisis y reconstituciones, las migraciones y deslocalizaciones, distinguiendo entre sectores sociales, zonas urbanas y rurales y grupos étnicos. Por ejemplo, en Chile, es necesario el estudio detallado del panel de la Encuesta Casen,<sup>51</sup> pero también, estudios cualitativos que recuperen parentesco de los integrantes, en especial, las familias recompuestas, vueltas a casar y con hijos “los tuyos, los míos y los nuestros” y las dinámicas propias de esos tipos de familia.

- Los procesos de toma de decisión intrahogar y de la distribución de recursos, muchas veces determinante de la distribución de responsabilidades a través de enfoques cualitativos.
- Casos específicos de familias, como son las “familias adolescentes”, de padres/madres adolescentes y los mecanismos de adaptación que desarrollan frente a las necesidades de producción y reproducción (Olavarría y otros, 2007a y 2007b), las familias “reinventadas” –diversificadas, reorganizadas– y los nuevos contratos que establecen sus miembros (Goldani, 2005), las familias homosexuales y homoparentales, sus formas de constitución, conflictos que experimentan, las consecuencias que sufren sus integrantes y la calidad de vida de la familia por la exclusión y discriminación de que son objeto.
- La economía de cuidado entendida como sistema de reproducción social (conformado por el trabajo doméstico no remunerado realizado al interior de los hogares y la provisión pública y privada de servicios de cuidado), de modo de pensar políticas económicas que contribuyan en la búsqueda de equidad en la distribución del bienestar social (Rodríguez, 2005).
- La incorporación del marco conceptual de la economía del cuidado al análisis de políticas económicas, considerando los impactos que las políticas pueden tener sobre la economía del cuidado (Rodríguez, 2005).

## **c) Rol del Estado y sus límites**

Siguiendo lo dicho anteriormente, el Estado tiene un rol indiscutible en la vida y el desarrollo de todos los tipos de familia, desde lo público hasta lo privado e incluso la intimidad, actúa diariamente: ¿dónde debe actuar más propiamente, con qué proyecto de sociedad, qué modelos de familia, con cuantos recursos para alcanzar los objetivos de equidad de género y social? Los párrafos anteriores ya señalan varios caminos.

<sup>51</sup> Panel Encuesta Casen 1996, 2001, 2006, MIDEPLAN-Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado.  
<http://www.osuah.cl/encuestapanelcasen/>

Es evidente la necesidad de avanzar hacia sistemas de protección social inclusivos que no segmenten ni discriminen y que logren coberturas lo más universales posibles, tendencia que comienza a instalarse, pero que requiere de voluntad política y de recursos.

Asimismo, asumir los cuidados como problema público y objeto de políticas (Aguirre 2005): la “desprivatización” de los cuidados y “desfamiliarización” de la provisión de servicios de cuidado: quien se hace cargo de las personas dependientes. Ello supone la derivación de las responsabilidades de cuidado hacia las instituciones públicas, amplitud, diversidad de programas y cobertura, más allá de la provisión de servicios de educación pública, salud pública, cuidado infantil, cuidado a personas mayores, enfermas y discapacitadas y de políticas de licencias parentales relacionadas con el cuidado de los niños y niñas recién nacidos y de muy corta edad. La focalización sigue siendo necesaria en la población que más lo necesita, en diferentes formatos (subsidios a madres solas con hijos e hijas menores, subsidio a la provisión privada de servicios de cuidado, etc.), pero asegurando el respeto a los derechos universales (Aguirre 2005).

Es necesario considerar la incorporación de otros actores, como son la propia comunidad y sus organizaciones y las ONGs en la provisión de cuidados, analizar los aportes que realizan y proveer los recursos necesarios, para que no sea una acción voluntaria gratuita, que tiende a recaer en mujeres y que no es sustentable a lo largo del tiempo.

Se hace urgente desarrollar nuevos abordajes de los conflictos y crisis familiares revisando los modelos de disciplinamiento, conciliación, negociación o ruptura en situaciones de violencia intrafamiliar, de rupturas conyugales, etc., con énfasis en el trabajo preventivo y un enfoque cultural, hacia los varones, como actores principales.

Una gran deuda existe en cuanto a la garantía a los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres, adolescentes y jóvenes, etc. que requiere superar los condicionamientos de instituciones religiosas y de las creencias de sus progenitores que inhiben el ejercicio de una sexualidad sana, el acceso a servicios de atención en salud sexual y reproductiva. Ello supone la vigencia plena del derecho a la intimidad y a la confidencialidad.

### **3. Desafíos para el futuro de las políticas**

Algunos desafíos pendientes que quiero resaltar son:

- a) En el plano legislativo: cuando cambia la vida de las personas y las leyes no lo reflejan, el orden social entra en conflicto, como lo señala Marta Lamas. La modernidad se ha filtrado en todas nuestras sociedades modificando identidades, conductas y valores, lo que debe reflejarse en las leyes que regulan la vida, dando origen a nuevos derechos (Lamas 2007). Es el caso del reconocimiento y protección jurídica de las uniones de personas del mismo sexo y de las familias “homoparentales”: que tengan los mismos derechos que las parejas heterosexuales. De hecho, cuando se habla de familia/s, se continúa pensando en la heterosexualidad de sus integrantes, lo que constituye una discriminación heterosexista (Goldani, 2005)
- b) Avanzar frente a las limitaciones de las estadísticas, que son fundamento para las políticas públicas, y criterio de verdad y cientificismo para un segmento importante de diseñadores de políticas, principalmente economistas e ingenieros comerciales que crecientemente se instalan en los ministerios sociales o que influyen desde las universidades y organismos internacionales en los diseños de las mismas. La falta de información sobre la diversidad de arreglos sexuales, la división sexual del trabajo doméstico y de las tareas de crianza de los hijos, no sólo dificulta la comprensión de lo

que ocurre con las familias sino que impone obstáculos concretos al diseñar políticas públicas dirigidas a las familias.

- c) Revisar rol y la inserción de la CEPAL y otros organismos técnicos del sistema de Naciones Unidas en las sociedades latinoamericanas, especialmente, la relación con la academia y con los actores políticos de distintos sectores. Los análisis y debates que se realizan en el seno de estos espacios institucionales, con su profundidad y riqueza, se mantienen en un circuito relativamente pequeño, que no llega a otros sectores. Ello se relaciona con la existencia de comunidades académicas separadas por polarizaciones ideológicas históricas en los temas relacionados con familia y género, lo que tiene un impacto negativo en el diseño de políticas y en su implementación. Aquí opera el saber como un poder que ordena la sociedad en el campo de batalla cuando hay opciones conservadoras. Los intereses de conocimiento condicionan la producción y los contenidos de los mismos, y sólo el debate abierto, riguroso y con la participación de la más amplia de expertos/as y actores/as, puede romper con el bloqueo que grupos poderosos instalan en el plano de las políticas que afectan la vida privada y el desarrollo de las familias.

## Bibliografía

- Aguirre, Rosario (2005) “Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas” en Arriagada, Irma (ed.) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, CEPAL-UNFPA. Serie de Seminarios y Conferencias N°46, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2007) “Familias como proveedoras de servicios de cuidados”, ponencia en Foro N° 1: Las Familias y su Vinculación con el Mercado. Seminario “Género y cohesión social”, Universidad Autónoma de Barcelona, Fundación Carolina, AECI, España.
- Arriagada, Irma (ed.) (2006a) *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias* CEPAL-UNFPA. Serie de Seminarios y Conferencias N°49, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2006b) Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia, Serie Políticas sociales N°119. CEPAL. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (ed.) (2005) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, CEPAL-UNFPA. Serie de Seminarios y Conferencias N°46, Santiago de Chile.
- Arriagada, Irma y Aranda, Verónica (2004) “Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidades de políticas públicas eficaces”, CEPAL-UNFPA, Serie de Seminarios y Conferencias N°42, Santiago de Chile.
- Bonino, Luis (2001) “Los varones hacia la paridad en lo doméstico: discursos sociales y prácticas masculinas”, en Sánchez-Palencia, Carolina y J.C. Hidalgo (eds) *Masculino plural: construcciones de la masculinidad* España: Edicions de la Universitat de Lleida.
- Bourdieu, Pierre (1999) “Anexo. El espíritu de la familia” en *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama, Barcelona.
- Centro de Estudios de la Mujer (2007) “No hay equidad social sin equidad de género”. *Argumentos para el Cambio* N°73. Santiago:CEM. <http://www.cem.cl/argumentos/>
- Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil (2000) Informe Final. División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago.
- Donzelot, Jacques (1979) *La policía de las familias*. Ed. Pre-textos, Valencia, España
- Fraser, Nancy (1997) “Redistribución y reconocimiento”, en *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Siglo del Hombre Editores, Bogotá.
- Fuller, Norma (2000a) *Paternidades en América Latina*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- \_\_\_\_ (2000b) “Significados y prácticas de paternidad entre varones urbanos del Perú”, en Fuller, Norma (2000) *Paternidades en América Latina*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- \_\_\_\_ (1997) *Identidades Masculinas. Varones de clase media en el Perú*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2006) *Las familias en el México metropolitano: visiones femeninas y masculinas*, El Colegio de México, México.
- Goldani, Ana María (2005) “Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la “realidad” brasileña y la “utopía”, en Arriagada, I. (ed) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*”, CEPAL-UNFPA. Serie de Seminarios y Conferencias N°46, Santiago de Chile.
- Gutmann, Matthew (2000) *Ser hombre de verdad en la ciudad de México*. El Colegio de México, México.
- Jelin, Elizabeth (1998) *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Fondo Cultura Económica, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_(1994) “Las familias en América Latina”, en: ISIS (ed) (1994) *Familias siglo XXI*.
- Lamas, Marta (2007) “Algunas reflexiones relativas al derecho a decidir sobre el propio cuerpo”. Ponencia en Foro N° 1: Las Familias y su Vinculación con el Mercado. Seminario “Género y cohesión social”, Universidad Autónoma de Barcelona, Fundación Carolina, AECI, España.
- León, Magdalena (1995) “La familia nuclear origen de las identidades hegemónicas femenina y masculina” en Arango, G., M. León and M. Viveros (comps) (1995) *Género e identidad*. TP Editores, Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Salud (2006) *Normas nacionales sobre Regulación de la Fertilidad*. Chile: Ministerio de Salud.
- Ministerio de Educación (2006) *Plan de Educación en Sexualidad y Afectividad*. Santiago: MINEDUC.
- Naciones Unidas (1979) *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW)
- \_\_\_\_\_(1994) *Programa de Acción Mundial* Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo (CIPD).
- \_\_\_\_\_(1995) *Plataforma de Acción Mundial* Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz. Beijing.
- Olavarría, José y otros (2007a) *Estudio de la situación de maternidad y paternidad en el sistema educativo chileno*. Santiago: CEDEM, MINEDUC.
- Olavarría, José y otros (2007b) “Madres y padres matriculados en el sistema escolar chileno: factores asociados al rendimiento, retención y deserción.” Proyecto 294, año 2006. FONIDE. MINEDUC.
- Olavarría, José y Valdés, Teresa (Coords), Guajardo, Gabriel, Parrini, Rodrigo y Tomicic, Tatiana (2002) “Panorama de la investigación sobre el rol y las responsabilidades de los hombres en la salud sexual y reproductiva de las mujeres. Identificación de tendencias emergentes, vacíos y desafíos (1994-2002)”, Informe para INSTRAW, Santiago, 2002.
- Olavarría, J. y R. Parrini (eds) 2000. *Masculinidad/es. Identidad, sexualidad y familia*. Santiago: FLACSO.
- Olavarría, José (2001) *Y todos querían ser (buenos) padres. Varones de Santiago de Chile en conflicto*. FLACSO. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2000) “De la identidad a la política: masculinidades y políticas públicas. Auge y ocaso de la familia nuclear patriarcal en el siglo XX”, en J. Olavarría y R. Parrini (ed) *Masculinidad/es. Identidad, sexualidad y familia*. FLACSO-Chile, Red de Masculinidad y Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago de Chile
- Presidencia de la República (2004) Mensaje se S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un Proyecto de Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. N° 48-351.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2005), “Economía del cuidado y política económica. Una aproximación a sus interrelaciones”, Documento de Trabajo, Santiago de Chile, CEPAL, Trigésima octava reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, versión preliminar.
- Valdés, T. y X. Valdés (eds) (2005) *Familia y vida privada. ¿Transformaciones, tensiones, resistencias o nuevos sentidos?* Santiago de Chile: FLACSO-CEDEM.
- Valdés, T, C. Benavente y J. Gysling (2000) *El poder en la pareja, la sexualidad y la reproducción. Mujeres de Santiago*. FLACSO, Santiago de Chile.
- Valdés, T. y Olavarría, J (eds.) (1998) *Masculinidades y equidad de género en América Latina*. Santiago, Chile; FLACSO-Chile, Santiago.
- Valdés, Teresa (1998) “Entre la modernización y la equidad: mujeres, mundo privado y familias”, en Toloza, C. y E. Lahera (eds) *Chile en los noventa*, Presidencia de la República, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(1988) *Venid, benditas de mi Padre. Las pobladoras, sus rutinas y sus sueños*. Santiago:FLACSO.
- Viveros, Mara, José Olavarría y Norma Fuller (2001) *Hombres e identidades de género. Investigaciones desde América Latina*. CES. Universidad Nacional. Bogotá, Colombia.

Viveros, Mara (2000) “Paternidades y masculinidades en el contexto colombiano contemporáneo, perspectivas teóricas y analíticas”, en Fuller, Norma (2000) *Paternidades en América Latina*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.





# Aprendizaje de la experiencia de las políticas de familia en Colombia y Bogotá

---

*Ana Rico de Alonso*<sup>52</sup>

## 1. Introducción

El diseño y ejecución de las Políticas de Familia en Colombia presenta en la actualidad una situación que vale la pena resaltar en esta reseña de aprendizajes, tanto en el nivel nacional como en el nivel distrital. En razón de las diferencias tan marcadas entre las directrices que orientan una y otra forma de administración, se incluye en esta presentación una referencia separada a las políticas nacionales, y a las políticas del Distrito Capital de Bogotá, señalando sus aciertos y desaciertos.

## 2. Nivel Nacional

### a) Políticas de familia e instituciones responsables

Existen en la actualidad dos tipos de acciones dirigidas a las familias en Colombia, que fundamentan el campo de lo que podría llamarse “Políticas de Familia”. En primer lugar, las acciones tradicionales llevadas a cabo

---

<sup>52</sup> Jefe línea de Población y Bienestar, Universidad Piloto de Colombia.

por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF (creado en 1968), y en segundo lugar, el programa bandera del actual gobierno, “Familias en Acción”, enmarcado dentro de las Políticas de Familia, pero a cargo de una entidad directamente adscrita a la presidencia de la República, Acción Social - Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional.

## **b) Política del ICBF 2002-2010**

La política institucional del ICBF se estructura y formula alrededor de los siguientes ejes:

- Nutriendo: promoción de la lactancia materna, atención alimentaria a menores de 5 años en riesgo, indígenas, desplazados, campesinos, y educación en nutrición.
- Creciendo y aprendiendo: mejorar competencias de crianza de las familias y dar capacitación en el tema; desarrollar y evaluar hogares múltiples.
- Restablecimiento de vínculos: promover permanencia de niños en familia.
- Su acción se desarrolla con base en los siguientes planes:
- Haz Paz: se orienta a prevenir y atender la violencia intrafamiliar, incrementar y cualificar la prestación de servicios a familias en conflicto y a víctimas de violencia en la familia.
- Plan Nacional de Alimentación y Nutrición: Mejorar las condiciones nutricionales de niños/as en pobreza, atención a familias desplazadas, escolares e indígenas, producción y distribución de bienestarina (complemento nutricional).
- Plan para Personas con Discapacidad: coordinado por la Consejería Presidencial de Programas Especiales y la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social). Su objetivo es consolidar una política pública que reconozca la discapacidad, la proteja, y convoque a la familia, la comunidad y el Estado en su acción.
- Plan Decenal para la Infancia (2004-2014).

## **c) Familias en Acción**

La acción del programa se orienta a la distribución de subsidios de nutrición y escolares a niños y jóvenes en las familias más pobres. Orienta parte de su acción a la atención de familias desplazadas por la violencia política. La institución a cargo es la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Es una iniciativa del gobierno nacional para entregar subsidios de nutrición a los niños menores de siete años y un subsidio escolar a los niños entre 7 y 18 años que pertenezcan a las familias del nivel 1 del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los Programas Sociales de Colombia (SISBEN).

Este subsidio consiste en otorgar a las familias un apoyo monetario directo a cambio del cumplimiento de compromisos por parte de la familia. La entrega del subsidio se realiza por medio de las madres quienes, por lo general, tienden a distribuir los ingresos de la casa hacia el consumo de alimentos, educación y salud. El programa asegura un subsidio nutricional por 12 meses y un subsidio escolar por 10 meses, los cuales se pagan cada dos meses.

## **d) Aciertos y desaciertos de las políticas nacionales**

### **i. Aciertos del ICBF**

Entre los aciertos del ICB se encuentra el intento de brindar herramientas para la convivencia en familia; reconocer a la familia como un escenario de conflicto; centrar la acción en la atención, prevención y sanción de la violencia; llegar a los escenarios territoriales por medio de procesos de descentralización; establecer vínculos interinstitucionales para la formulación y/o ejecución de políticas y programas; apoyar a la familia en su rol de protección de la primera infancia, en especial, con la oferta de servicios preescolares con elevada cobertura entre familias de menores ingresos y madres trabajadoras; mejorar los niveles nutricionales de niños/as preescolares, y otras poblaciones en riesgo; basar el Plan de Discapacitados en un diagnóstico integral de las diferentes discapacidades, riesgos, necesidades de intervención (Consejería Presidencial de Programas Especiales, 2003) y participar en redacción de Ley de Infancia y Adolescencia. (Aprobada en septiembre 2006) fundamentada en enfoque de derechos.

### **ii. Desaciertos ICBF**

Entre los principales desaciertos del ICBF se puede señalar que las poblaciones atendidas se definen en términos de emergencia y vulnerabilidad: niños y niñas víctimas de violencia, explotación sexual, abuso, habitantes de calle, entre otros, y no desde el fortalecimiento de las capacidades, o desde la garantía de sus derechos. Este aspecto se identifica en la definición de poblaciones base de la focalización: “Familias con niños, niñas, jóvenes, mujeres gestantes y lactantes, mayores de 60 años en condiciones de indigencia y, discapacitados, pertenecientes a la población con mayor riesgo social clasificada en los niveles de SISBEN 1 y 2 y, con vulnerabilidad social, cultural, nutricional psicoafectiva y, aquellas identificadas como situaciones de emergencia causadas por desastres naturales o desplazamiento por conflicto armado” (ICBF, 2003: 73)

Parte de un enfoque asistencialista que orienta la acción sobre consideraciones tradicionales de género, identifica a la mujer como unidad responsable en muchos programas, lo cual incrementa su responsabilidad en la reproducción social.

Asimismo, se sacrifica cobertura por calidad, en los jardines comunitarios en donde una mujer con una remuneración inferior al salario mínimo, atiende hasta 15 niños de 0 a 5 años, con mínima infraestructura de apoyo (pedagógica, material, auxiliar).

La homologación o sustitución de acciones efectivas con capacitación temática, en aspectos como la desnutrición, la violencia familiar.

Por último, se atomiza la acción en diferentes poblaciones, territorios, programas, lo cual reduce su impacto.

### **iii. Aciertos de Familias en Acción**

Entre los aciertos del Programa Familias en Acción se cuenta el reconocimiento de la existencia de familias desplazadas, lo cual indirectamente es un reconocimiento a la existencia de un conflicto político en el territorio; considera la problemática específica de las poblaciones indígenas, desplazadas de sus territorios y comunidades de origen y ofrece una acción inmediata a familias en situación de total desprotección.

#### **iv. Desaciertos de Familias en Acción**

Entre los desaciertos del Programa Familias en Acción se puede indicar que es una política basada en subsidios condicionados; de asistencia y no de derechos; centra su acción en las poblaciones de 0 a 18 años; se basa en subsidios escolares y alimenticios, desconociendo los demás derechos; busca atender algunas poblaciones en situación de desplazamiento pero en la práctica no es fácil diferenciar los usuarios pobres de los desplazados y finalmente, se confunde la responsabilidad del Estado con la aparente generosidad del gobierno.

#### **v. Desaciertos de las políticas nacionales**

En general, las políticas nacionales no guardan correspondencia con las necesidades de las familias, como grupo social; las etapas de formulación y ejecución de políticas están dispersas en distintas entidades con autonomías institucionales y las políticas se diseñan con base en problemáticas coyunturales, en situaciones extremas.

Además, la política de familia es en la práctica una política de infancia, centrada en la niñez en “situación irregular” y no en un enfoque de protección integral basado en los derechos ciudadanos. (Linares y Quijano, 2005); la madre se convierte en una intermediaria entre el Estado y sus hijos, y en la figura responsable del bienestar de la familia.

No existe una transversalidad en el aparato del Estado para cumplir con el mandato constitucional de proteger a la familia y garantizar sus derechos a una vida digna con educación, salud, empleo, seguridad. Se observa un divorcio entre la política de Equidad de Género, a cargo de la Consejería de la Mujer (Adscrita a la Presidencia de la República), que tiene en su plan de acción programas que inciden sobre la familia, como la salud sexual y reproductiva, la violencia familiar, el empleo.

Esta situación tiene implicaciones en las políticas de familia que se fundamentan en concepciones tradicionales de género, y muchas de sus acciones refuerzan la división sexual dentro de las responsabilidades familiares y en el diseño de políticas/ programas para las mujeres basados en desconocimiento de sus realidades familiares.

### **3. Política Distrital**

En la actual administración de la Ciudad de Bogotá, se diseñó, aprobó y puso en marcha la Política Pública por la garantía de los derechos, el reconocimiento de la diversidad y la democracia en las familias, como componente integral del Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia: un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión” 2004-2008.

La responsabilidad de la ejecución de la política está actualmente en la Secretaría de Integración Social, la cual tiene a su cargo una cuota sustancial de la Política Social del Distrito. Comparte asiento en el Consejo Distrital de Política Social con la Secretaría Distrital de Planeación y su Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual.

#### **a) Aciertos**

La Secretaría para la Integración Social tiene como una de sus actividades centrales el diseño e implementación de una política para las familias basada en la consideración de sus funciones como grupo social y de los derechos de sus integrantes.

Esta Secretaría ejerce la Secretaría Técnica en el Consejo Distrital de Política Social, en el cual hay representaciones de los distintas Secretarías de la Administración, de los sectores públicos regional y nacional, y del sector privado.

Se puede destacar que el reconocimiento a la diversidad de las familias ocupa un espacio fundamental en la política, fundamentada en la autodeterminación y en la libertad de opción; se integra una perspectiva relacional dentro de las familias; comparte espacios institucionales con la Política de Mujer y Géneros, lo que implica beneficios para la familia y para la equidad de género. Es la primera política pública por los derechos de las familias de una entidad territorial en Colombia e incluye un eje denominado “Creación de condiciones y medios para la realización de proyectos de vida” desde la perspectiva de equidad.

El enfoque tiene una perspectiva de transectorialidad y busca la inmersión en planes locales y territoriales; se aprecia que la concepción de familia integrada en la política social. Se puede destacar los logros de la política social, en la reducción del hambre, la pobreza y la mortalidad infantil, la lucha contra la violencia familiar. Dado el énfasis de la administración y la concentración de la acción en la política social, específicamente en los ejes de reducción de mortalidad infantil, violencia intrafamiliar, del hambre y la pobreza, las ganancias en estos aspectos inciden directamente en la calidad de vida de los hogares. Asimismo, se incrementó el número de Comisarías de Familia pasando de 20 a 26 en el período.

## **b) Desaciertos de la Política Distrital**

Dado que esta política distrital es de reciente trayectoria imposibilita calificar el desarrollo de la acción. Por tanto, se desconoce la destinación presupuestal para su ejecución aun cuando los desarrollos son más evidentes por poblaciones, niñez, juventud, mujeres, que en el conjunto de bienestar de las familias.

Su identidad institucional anterior como Departamento Administrativo de Bienestar Social y los niveles de pobreza de la ciudad, limitan la transición del enfoque asistencialista al de garantía integral de los derechos.

## **Bibliografía**

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004) Política pública por la garantía de los derechos, el reconocimiento de la diversidad y la democracia en las familias. Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” 2004-2008. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Documento de Política. 2003-2006.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2006) Política Institucional. Bogotá, 2006. [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2006) Plan País. Plan Decenal de Infancia. 2004-2015, [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)
- Linares Cantillo, Beatriz y Pedro Quijano. (s.f.) Nueva ley para la infancia y la adolescencia en Colombia. OIM – Alianza por la niñez. [www.unicef.org/Ley/presentación](http://www.unicef.org/Ley/presentación).
- Mesnard, Alic (s.f.). The evaluation of the *Familias en acción* programme in Colombia: Do conditional subsidies improve education, health and nutrition outcomes? EdePo, IFS (presentación en powerpoint, sin otra referencia).
- Presidencia de la República de Colombia. Acción Social–Agencia presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional (2006) Informe a la banca multilateral (corte a 31 de diciembre de 2005). Crédito BIRF 7050-CO, Bogotá DC, Colombia, febrero.
- República de Colombia. Consejería Presidencial de Programas Especiales–Red de Solidaridad Social (2003) Bases para la formación (sic) de una política pública en discapacidad para el periodo 2003-2006. Bogotá, junio.
- Rico de Alonso, Ana, Eva Inés Gómez y Andrés Forero (2007) Bienestar y desigualdad en las localidades de Bogotá. Informe final de investigación. Revista Virtual Maestría en Gestión Urbana, Bogotá.
- Rico de Alonso, Ana y Eva Inés Gómez (2007) “Brechas de bienestar entre localidades del Distrito Capital”. Papeles de Coyuntura No. 24, Revista Virtual, Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia, mayo.
- Rico de Alonso, Ana. (2005) “Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia” en Irma Arriagada (ed.), Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. CEPAL, Santiago de Chile, octubre 2005: 301-318.



## **Desafíos para las políticas públicas en Cuba, una sociedad que envejece**

**Mayda Álvarez<sup>53</sup>**  
**Juan Carlos Alfonso<sup>54</sup>**

Cuba es un país desarrollado demográficamente. La interrelación de su evolución poblacional con el desarrollo económico y social, ha actuado conformando un patrón de comportamiento demográfico similar al del conjunto de los denominados países desarrollados del mundo, que se caracterizan por muy bajos crecimientos poblacionales y de sus componentes de fecundidad y mortalidad, que tiene como consecuencia una marcada tendencia al envejecimiento de su población.

Si se considera la tasa global de fecundidad y se la compara con la situación en el mundo dicha tasa es de 2,7; en los países en desarrollo 2,9; en América Latina 2,5; el Caribe 2,4 mientras que en Cuba, de acuerdo a cifras correspondientes al año 2006 es de 1,4. En lo que respecta a la población de 60 y más, Cuba registra un 15,9% (véase cuadro 4).

<sup>53</sup> Investigadora Titular, Directora del Centro de Estudios de la Mujer Federación de Mujeres Cubanas.

<sup>54</sup> Director del Centro de Población y Desarrollo, Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba.

**CUADRO 4**  
**COMPARACIONES DE INDICADORES DEMOGRÁFICOS SELECCIONADOS, 2000-2006**

Indicadores	Mundo	Países desarrollados	Países en desarrollo	América Latina	Caribe	Cuba <sup>1</sup>
TGF	2,7	1,6	2,9	2,5	2,4	1,4
Hijos por Mujer						
Población 60 y más %	10	20	8	8	11	<b>15,9</b>

Fuentes: Word Population Prospects.Revisión 2002 y <sup>1</sup> ONE, Cuba 2006. Panorama Económico y Social.

En los momentos actuales Cuba se ubica entre los países más envejecidos poblacionalmente de América Latina y el Caribe y dentro de dos o tres décadas será el más envejecido. La anterior evolución se inscribe en una transición demográfica prácticamente concluida en que la fecundidad como principal variable que afecta el crecimiento poblacional se mantiene por debajo del nivel de reemplazo desde el año 1978 y así se proyecta su comportamiento futuro (Alfonso, 2007).

Es posible examinar la evolución de la tasa global de fecundidad desde 1975 y su brusco decrecimiento a 1978 y como se ha mantenido por debajo del nivel de reemplazo (véase cuadro 5).

**CUADRO 5**  
**CUBA: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD (HIJOS POR MUJER) 1975-2006**

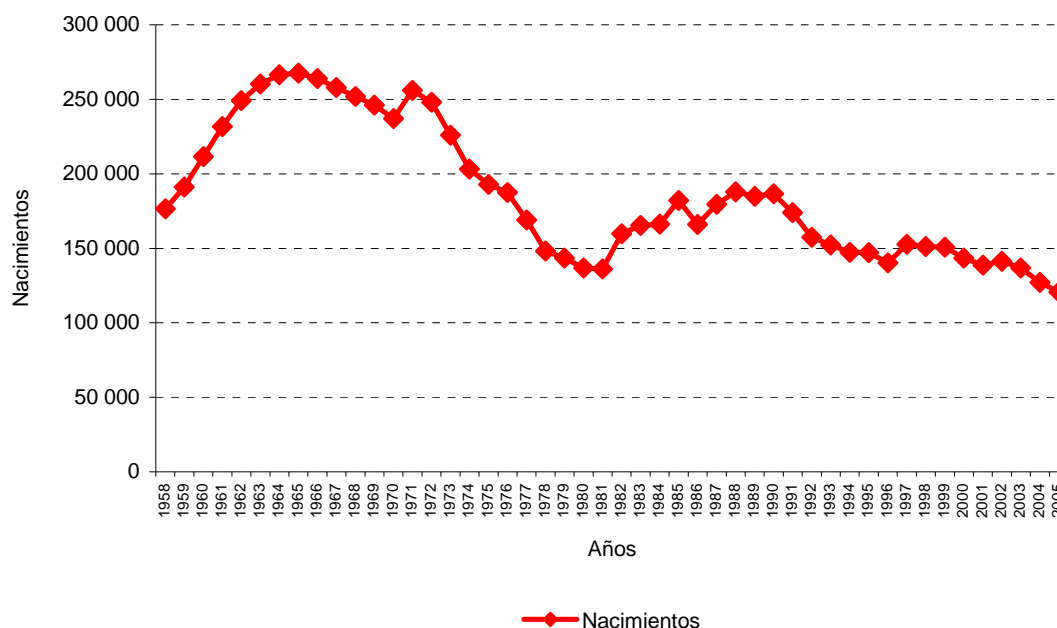
Año	TGF	Año	TGF	Año	TGF
1975	2.74	1986	1.72	1997	1.59
1976	2.49	1987	1.82	1998	1.60
1977	2.28	1988	1.99	1999	1.64
1978	1.95	1989	1.83	2000	1.58
1979	1.81	1990	1.83	2001	1.60
1980	1.67	1991	1.69	2002	1.63
1981	1.61	1992	1.52	2003	1.59
1982	1.85	1993	1.49	2004	1.54
1983	1.84	1994	1.50	2005	1.49
1984	1.79	1995	1.49	2006	1,40
1985	1.93	1996	1.44		

Fuentes: ONE. CEPDE. Octubre 2006. Dinámica Demográfica actual, tendencias y Perspectivas y ONE. Cuba 2006. Panorama Económico y Social.

El número absoluto de nacimientos en el período comprendido entre los años 1958-2005 muestra un significativo descenso hacia 1981 que se recupera hacia 1988 para luego seguir el descenso como se observa en el gráfico siguiente.



**GRÁFICO 5**  
**CUBA, NACIDOS VIVOS. PERIODO 1958-2005**



Fuente: ONE. CEPDE. Octubre 2006. Dinámica Demográfica actual, tendencias y perspectivas.

La mortalidad también es muy baja y los valores de mortalidad infantil y de esperanza de vida son reconocidos entre los más destacados del continente, la mortalidad infantil es de 5,3 por cada 1000 nacidos vivos. Asimismo, es importante mencionar que la mortalidad infantil hasta los 5 años es también muy baja., con un valor de 7,1.

La evolución de la esperanza de vida en período 1955-2003 ha ido en aumento progresivo y sostenido llegando al período 2001-2003 a 77 años (véase cuadro 6).

**CUADRO 6**  
**EVOLUCIÓN DE LA ESPERANZA DE VIDA AL NACER 1955-2003**

Periodo	EVN	Periodo	EVN
1955-1959	62,1	1985-1989	74,5
1960-1964	65,1	1990-1991	74,70
1965-1969	68,5	1994-1995	74,83
1970-1974	70,1	1998-2000	76,15
1975-1979	73,0	2001-2003	77,0
1980-1984	74,2		

Fuente: ONE. CEPDE. Octubre 2006. Dinámica Demográfica actual, tendencias y perspectivas.

Este proceso demográfico se interrelaciona con una población con un alto nivel de escolaridad, con pleno empleo y cobertura total en seguridad social, aspectos todos ellos entre otros constatados en el último Censo de Población y Viviendas levantado en septiembre del año 2002 y actualizado en sus componentes fundamentales por informaciones captadas, procesadas y analizadas por el Sistema de Información Estadístico Nacional de Demografía a cargo de la Oficina Nacional de Estadísticas y su Centro de Estudios de Población y Desarrollo.

Respecto a la estructura de la población por sexo y edades, según datos de los Censos de 1981 y de 2002 se registró un equilibrio entre sexos (1 003 hombres por mil mujeres), una disminución de la población de 0-14 años y un aumento de la de 15-59 años y 60 y más. En otras palabras, la población envejeció, alcanzando un 14,7 por ciento de 60 años y más respecto al total.

De acuerdo a la evolución de la estructura por edades de la población en los años seleccionados y de acuerdo a la información entregada por los censos, podemos observar como ha aumentado la edad media de población cubana hasta alcanzar 36,1 años (véase cuadro 7).

**CUADRO 7**  
**CUBA: EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN, 1907-2001**

Años	Total	0-14	15-59	60 y más	Edad Media
1907	100	36,6	58,8	4,6	24,1
1919	100	42,3	52,9	4,8	23,7
1931	100	37,4	57,5	5,1	24,7
1943	100	35,5	58,9	5,6	25,7
1953	100	36,2	56,9	6,9	26,6
1970	100	36,9	54,0	9,1	27,0
1981	100	30,3	58,8	10,9	29,5
1985	100	25,9	62,8	11,3	31,5
1989	100	23,0	65,1	11,9	32,4
1992	100	22,3	65,3	12,4	33,3
1996	100	22,1	64,9	13,0	34,5
2001	100	20,9	64,6	14,5	36,1

Fuente: Cuba: Censos de Población y Vivienda referidos.

La baja fecundidad y el envejecimiento poblacional plantean importantes desafíos a las políticas públicas dirigidas a la sociedad en general y particularmente a las familias. Un conjunto de recomendaciones han sido propuestas a la dirección del país en este sentido, algunas de las cuales se han comenzado a implementar y otras se pondrán en ejecución en el transcurso de los próximos años.

En la actualidad es posible sostener que se ha producido un ligero decrecimiento poblacional: bajos niveles de fecundidad, bajos niveles de mortalidad, entre ellos la baja mortalidad infantil y la elevada esperanza de vida, población en proceso de envejecimiento y una elevada urbanización.

El perfil de envejecimiento en Cuba es el resultado de una secular disminución de la fecundidad y de la mortalidad. Mientras ambos factores contribuyen a un rápido e intensivo crecimiento de las personas mayores, el primero de ellos también determina un aumento de la proporción de adultos mayores con relación a los adultos más jóvenes en la fuerza laboral, entre otros aspectos (Alfonso, 2007).

Al analizar este fenómeno observamos que la declinación de la fecundidad es el factor fundamental, por ello implementar políticas que tengan relación con el envejecimiento tienen que ser políticas integrales que también tengan en cuenta la mirada hacia el tema de la fecundidad, dado que la declinación de la fecundidad se debe a un conjunto de causas y factores relacionados que interactúan recíprocamente y producen dicha declinación.

En el caso de Cuba entre este conjunto de factores cabe destacar, la movilidad social de las personas, mayores niveles de educación, la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres con respecto a los hombres en muchos aspectos de la vida pública, la transformación, que ha sido más lenta para alcanzar la igualdad de responsabilidades en la pareja y la familia, el mayor acceso al empleo remunerado y a los puestos de toma de decisiones, lo que junto a otra serie de factores, han favorecido el desarrollo e independencia personal de las mujeres (Álvarez, 2004).

Estas nuevas situaciones, requieren a la hora de implementar políticas conocer qué piensan las mujeres. Con el objetivo de explorar las causas de la baja fecundidad se llevaron a cabo entrevistas a un grupo de parejas en Ciudad de La Habana (Dixie, 2006) y también individuales a mujeres en edad fértil (FMC, 2006).

De la información obtenida se constató que cubanos y cubanas no asocian sus conductas reproductivas a la situación demográfica del país, es decir, se reconoce como un problema individual y personal y no hay una idea de cómo la conducta reproductiva de las parejas repercute en la situación demográfica del país, lo que de hecho demanda ya de acciones educativas.

Según las entrevistas las razones de la reducción del tamaño de las familias son fundamentalmente problemas de vivienda, aspiraciones de superación o desarrollo profesional por parte preferentemente de las mujeres y el escaso o nulo apoyo de sus esposos o parejas en la atención a los niños(as). Les sigue el deseo explícito de “darle lo mejor a los niños” deseo que se complica mientras más niños se tengan y cuando la situación económica familiar es más difícil.

También se reclama una mayor y mejor infraestructura de servicios de apoyo al hogar, entre ellos lavanderías, círculos infantiles (jardines infantiles), estos últimos como demandas que tiene la familia trabajadora asalariada.

Otro aspecto que se destacó en las entrevistas es que muchas mujeres refieren que sus madres, las cuales están incorporadas al trabajo asalariado y a la sociedad en general, están dispuestas a ayudarlas a cuidar un niño pero no más. Se trata de que las nuevas abuelas y abuelos, vitales y activos aún, apoyan pero no renuncian a su vida laboral y social.

Sin embargo, otra razón que se comienza a vislumbrar, frente a los descensos de la fecundidad, es el hecho de tener que cuidar a adultos y adultas mayores incapacitados física o mentalmente, es decir, es la misma familia que tiene un niño la que ya tiene que enfrentar el cuidado de adultos mayores.

Las mujeres entrevistadas, generalmente no cuentan con hermanas/os ni cuñadas(os), puesto que ellas mismas pertenecen a una generación resultado de la disminución de la fecundidad. Es decir, no tienen una gran familia que colabore en el cuidado de los ancianos(as).

Varias parejas señalaron además la escasez de alternativas de cuidado de adultos(as) mayores que les permitan enfrentar la presencia en el hogar de adultos mayores que requieren atención permanente sin dejar de trabajar y desarrollar su vida con normalidad.

Entre los problemas que las sociedades que están envejeciendo deben enfrentar, cabe destacar el incremento de la demanda para los servicios y cuidado de salud asociados sobre todo, con el crecimiento de una población con un predominio más alto de limitaciones funcionales y mayores cargas para la familia, entre otros aspectos.

La aceleración del ritmo de envejecimiento también implica cambios en el equilibrio del balance intergeneracional con un número mucho más alto de personas no activas que requieren transferencia de un número relativamente más pequeño de activos. Las respuestas individuales, los ajustes familiares y el alcance financiero de las variaciones en las cuentas de balance estarán

estrechamente relacionadas al sistema de transferencia intergeneracionales, formales e informales que prevalezcan en una sociedad.

En Cuba y en otras sociedades que experimentan un acelerado envejecimiento, las preferencias y los comportamientos demográficos han cambiado los modos de vida tradicionales que han permitido a las personas mayores residir de forma conjunta con personas más jóvenes. No obstante, aumenta la proporción de personas mayores que viven solas, entre ellos la mayoría son mujeres; un resultado, entre otros de comportamientos diferenciales por una mayor supervivencia femenina.

Aunque Cuba puede experimentar cada una de estas dimensiones del envejecimiento, su historia sociopolítica modificará inevitablemente las manifestaciones del fenómeno e influirá en los tipos de ajuste, ya sean individuales, familiares y sociales, especialmente debido a los programas gubernamentales definidos y aplicados, así como en otros que están en vías de implementarse.

En el caso de Cuba desde hace algunos años se ha implementado un Programa de Atención Integral al Adulto Mayor, que parte de una concepción – presente en la década del setenta en los documentos oficiales aprobados– que otorga prioridad a los problemas de salud y seguridad social, y ante los evidentes cambios demográficos producto de la transición, se pronostica un incremento en el envejecimiento poblacional.

Entre los aspectos fundamentales del Programa del Adulto Mayor, cabe señalar:

- *Atención comunitaria*, enfocado principalmente a la prevención, promueve los cambios de estilo de vida, la prevención de enfermedades y discapacidades, una atención escalonada y oportuna en la cual la presencia del médico en la comunidad desempeña un papel importante, y entre sus otros objetivos se encuentra la asistencia y prestación sociales a las personas adultas mayores que viven solas.
- *Atención hospitalaria*, dedicada a resolver los problemas de salud que no es posible solucionar en la comunidad y que han llegado a un nivel que necesitan precisamente atención hospitalaria.
- *Atención institucional*, se refiere a la existencia de los denominados hogares de ancianos, internar al adulto mayor en estas instituciones no es una práctica muy aceptada ni frecuente de la familia cubana pero hay situaciones que así lo requieren y es parte de la atención que se les brinda. Se han desarrollado también otros espacios alternativos, las llamadas Casas de Abuelos en las cuales los adultos mayores son cuidados durante el día y regresan a su hogar y los Círculos de Abuelos(as) para la práctica de ejercicios físicos y la realización de actividades conjuntas afines.
- *Formación de recursos humanos*, dirigida a la preparación de profesionales y técnicos en Geriátrica, Psicología y Trabajo Social para atender a las demandas de esta etapa de la vida.
- *Investigaciones interdisciplinarias y multiinstitucionales*, que abarcan no sólo los aspectos de salud, sino demográficos, psicológicos, sociológicos, económicos, entre otros.
- A estos aspectos se une la creación de centros especializados en la atención al adulto mayor y un programa amplio de cátedras del adulto mayor en las universidades y que han logrado mejorar aspectos de la calidad de vida y de la motivación de estas personas para integrarlos a la sociedad.

Por otra parte, se ha hecho énfasis en el desarrollo de programas de formación de trabajadores sociales dando prioridad a la atención de adultos y adultas mayores en la comunidad. Ello se complementa con otros programas que se han ido instrumentando a lo largo de estos años,

como el de *ayuda domiciliaria*, la cual se considera un empleo, las personas que trabajan atendiendo adultos mayores reciben un salario por el Estado y disfrutan de las ventajas de un trabajador asalariado.

Ahora bien, la limitación que tiene este servicio es que hasta el momento se brinda principalmente a adultos mayores que viven solos o que se encuentran discapacitados. Se plantea el problema de aquellas personas que no tienen estas características, pero que igualmente necesitan de cuidados y viven con su hija o hijo trabajador asalariado, situación que finalmente se resuelve por vías informales, con un alto costo económico para la familia. Por lo tanto sigue siendo un reto para las políticas públicas el tema del cuidado.

Se han brindado otras *ofertas de servicio*, como por ejemplo servicios de alimentación en comedores de centros de trabajo y otras instituciones para adultos(as) mayores que viven solos.

En resumen, existen programas y medidas estatales y acciones de atención directa de tipo comunitario, en los que juegan un papel muy importante los gobiernos locales para la búsqueda de soluciones de acuerdo con las características específicas de cada territorio.

No obstante a pesar de los esfuerzos realizados y algunos de los resultados obtenidos, el país requiere y requerirá de acciones más integradoras para atender a la dinámica demográfica y sus impactos en la sociedad en su conjunto.

En estos momentos se ha dado la más alta prioridad al tema del envejecimiento y la fecundidad en Cuba creando un grupo gubernamental integrado por los organismos de la administración central del Estado implicados y por centros de investigaciones y universidades del país, los cuales a partir de un profundo diagnóstico, propusieron un conjunto de medidas para la elaboración de un plan de acción a ser aplicado en los próximos años.

Este plan gubernamental está concebido de manera integral, busca estimular la fecundidad y respetar el derecho de la pareja a decidir el número y espaciamiento de los hijos y concibe las acciones a realizar desde una perspectiva de género donde tanto la responsabilidad de la fecundidad como la del cuidado no es exclusiva de la mujer sino compartida con la pareja y familia.

Se trata de un plan que tiene en cuenta la corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la comunidad e integra medidas estatales, medidas comunitarias y medidas familiares. Se busca combinar macro soluciones para todo el país con las soluciones de tipo local, y responder a la realidad económica, política y social cubana, a las demandas de cada localidad y a nuestras tradiciones culturales y familiares.

Entre las principales estrategias que tiene el Plan de Acción Nacional, cabe señalar:

- Continuar impulsando el desarrollo económico del país para poder implementar un conjunto de medidas que requieran de recursos, por ello las medidas se conciben a corto, a mediano y a largo plazo en su implementación.
- Garantizar la satisfacción de las demandas y necesidades de la creciente población de 60 años y más, así como fomentar la participación de los adultos mayores en las tareas económicas, políticas y sociales del país.
- Estimular la fecundidad en el país, en particular los nacimientos de 2do. y 3er. Orden, con el fin de acercarnos al reemplazo poblacional como una perspectiva mediata.

Entre las propuestas de las medidas contempladas en la estrategia dirigida a la satisfacción de las demandas y necesidades de la población de 60 años y más se encuentran ampliar la cobertura y mejorar los hogares de ancianos, las Casas de Abuelos y la atención domiciliaria, incrementar las pensiones y estímulos a los que excedan los años de servicios requeridos para tener derecho a

pensión, el aumento de la cobertura de vacunación a adultos mayores, el reordenamiento del sector salud para ofrecer servicios especializados y la promoción de salud física y mental entre la población adulta mayor.

Para estimular la fecundidad se han propuesto además un conjunto de acciones relacionadas con la ampliación de la protección a la maternidad de la mujer trabajadora y otros incentivos económicos, cuidado y atención educativa a niños y niñas, atención médica, tratamiento a la infertilidad, garantía y mejoramiento de la canastilla y dieta para embarazadas, ayuda especial a madres trabajadoras con más de un hijo en edad preescolar y/o escolares y ampliación de servicios de apoyo al hogar, entre otros.

Junto al factor económico las estrategias tienen también en cuenta el aspecto subjetivo, es decir, las percepciones y concepciones culturales de las personas, el imaginario colectivo compuesto por las representaciones sociales acerca de la maternidad, el tamaño de la familia, el lugar de los adultos mayores y las expectativas vitales de las mujeres y de los hombres en edad fértil y su familia.

Se diseña entonces una importante campaña de comunicación y propaganda en la cual la equidad de género ocupa un lugar central y también el reordenamiento de planes de estudio y programas en la educación primaria, secundaria y media superior, incorporando temas sobre población y desarrollo con una perspectiva de género. Todo esto está acompañado del desarrollo de investigaciones científicas sobre el envejecimiento poblacional y el perfeccionamiento de indicadores que permitan evaluar la implementación de las políticas y programas.

Si bien no todas las medidas a implementar tienen una mirada de familia, su evaluación debe tener en cuenta los impactos de dichas políticas y medidas en las familias, dado que es en este grupo social donde se toman las decisiones más importantes acerca de la fecundidad y donde se garantiza en gran medida el derecho al cuidado de niños(as) y de adultos(as) mayores.

## Bibliografía

- Alfonso, Juan Carlos (2007) Cuba. Envejecimiento poblacional y atención a los adultos mayores CEPDE-ONE, La Habana.
- Álvarez, Mayda (2004) “La familia cubana: políticas públicas y cambios sociodemográficos, económicos y de género”, en I. Arriagada y V. Aranda (comps.) Cambios en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, CEPAL-UNFPA, Serie de Seminarios y Conferencias N°42, Santiago de Chile.
- Arriagada, Irma y Verónica Aranda (comps.) (2004) Cambios en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, CEPAL-UNFPA, Serie de Seminarios y Conferencias N°42, Santiago de Chile.
- CEM-FMC (2006) Propuesta de recomendaciones de la Federación de Mujeres Cubanas sobre fecundidad y envejecimiento (Documento de trabajo).
- CEPAL (2005). Políticas hacia las familias, protección e inclusiones sociales. Santiago de Chile.
- CEPDE-ONE (1998) Panorama económico y social para el año 2000. La Habana. (Documento de trabajo).
- CEPDE-ONE (2001) Estudios territoriales de edad reproductiva. La Habana.
- CEPDE-ONE (2006) Dinámica demográfica actual, tendencias y perspectivas. La Habana. (Documento de trabajo).
- CEPDE-ONE y otros (2006) Diagnósticos, escenarios y propuestas de medidas sobre las tendencias demográficas de la población cubana, La Habana.
- Dixie, Edith (2006) “¿Parir o no parir?. La transición de la fecundidad en Ciudad de La Habana. Una mirada desde la perspectiva de pareja” ponencia presentada en el Evento Mujer y Comunicación. La Habana.
- FMC (2006) “Estudio exploratorio sobre las causas de la baja fecundidad. Entrevistas realizadas a mujeres en edad fértil” (Resultados incorporados a la propuesta de recomendaciones de la FMC sobre fecundidad y envejecimiento).

## **Pobreza, familia y relaciones de género. Lecciones de la experiencia**

***Cecilia Pérez<sup>55</sup>***

Mucho se ha dicho, escrito o constatado por académicos, investigadores, diseñadores de políticas sobre las relaciones o influencias recíprocas entre familia y pobreza a partir de factores evidentes como la estructura familiar, del número y naturaleza o perfil de sus integrantes (si son mujeres las jefas de hogar, si hay más niños que adultos o más dependientes como ancianos o personas con discapacidad que adultos productivos) si hay uno o más perceptores de ingresos, cuanto aquello influye en la incidencia de la pobreza de ingresos, e incluso, en el trabajo infantil, el embarazo adolescente o el abuso de drogas y el conflicto con la justicia de los jóvenes.

No es en este tipo de relaciones que se pondrá mayor atención en este caso. En primer lugar porque son aproximaciones lineales –y algunas de ellas equivocadas– que no contribuyen en la mirada larga y profunda a resolver los problemas de esta tríada y, segundo, porque justamente detrás de estas miradas globales o transversales de la familia en su relación con la pobreza, y más aún de las familia pobres, pareciera esconderse y develarse a la vez una especie de ilusión que la sociedad en su conjunto, pero particularmente el Estado tiene acerca de la familia y que se debe definitivamente dejar ir: la Familia como ese corpus social y moral, esa institución pivote, asexualada y resiliente

---

<sup>55</sup> Trabajadora Social chilena. Ex Ministra de MIDEPLAN y SERNAM y ex Directora Ejecutiva del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), en la actualidad coordinadora del Plan Arauco del Ministerio.

capaz de proteger, formar, recibir y transferir recursos, sancionar a sus miembros en la dialéctica del bien y del mal, y por que no decirlo, cubrir al Estado en sus déficits de producción y protección social a la comunidad.

## 1. En qué se ha estado

Las políticas sociales y las estrategias de alivio a la pobreza de los últimos 50 años en la región latinoamericana en general y en Chile en particular, han hecho un recorrido y experimentado una evolución (con éxitos y desaciertos) desde la perspectiva de cómo se entiende con las familias pobres y con quien o quienes de sus miembros establece relaciones o alianzas.

La noción de beneficiario como genérico y pasivo predominó en el diseño y aplicación de las políticas hasta los albores del actual siglo XXI, matizando con esfuerzos de segmentación etaria, territorial, étnica, por sexo o por estratificación social. Eran los miembros de la familia los que, individualmente, se debían relacionar con el aparato público en lógicas de fuerte segregación familiar (sólo mayores de 65 años; binomio madre-hijo, sólo hombres, y otros) y hasta de exclusión de servicios o prestaciones para algunos integrantes de la familia (en ciertos casos en que sólo podía entregarse un beneficio por familia aunque hubiesen otros causantes del mismo).

Hay que decir que esta lógica no sólo respondía a coyunturas de ajuste o de déficit fiscales, donde las estrategias de focalización lograban su mayor grado de sofisticación sino que reflejaban también la lectura compartimentada, estática homeostática que se tuvo de la familia y de los sujetos de atención del Estado, de los ciudadanos.

En ese contexto, entonces, es que la mujer se vuelve la interlocutora predilecta de la burocracia, pero como mediadora, catalizadora, puerta de entrada y salida del flujo de relaciones, demandas y recursos entre la familia, la comunidad (el barrio) y el Estado. La población objetivo (*target*) era una mujer, adulta, “inempleable” pero trabajadora, experta cuidadora, solidaria, con mucho tiempo disponible, pocos recursos y casi nada de poder.

## 2. La irrupción de la familia como sujeto de intervención

Las recientes aproximaciones de políticas sociales, de protección social o lucha contra la pobreza como Chile Solidario, Oportunidades en México, Hambre Cero en Brasil, Familias para la Inclusión en Argentina y otros similares en la región establecen un giro radical al considerar a la familia como sujeto de intervención y sus miembros como sujetos individuales y titulares de derechos.

Los resultados son diversos y, en general, probablemente no ha transcurrido el tiempo suficiente para evaluar integralmente el impacto que han tenido sobre la población objetivo, sobre el resto de la población, sobre los operadores y agentes públicos y privados y sobre la perspectiva e institucionalidad de las políticas sociales en particular y fiscales en general.

En el caso de Chile, y desde el punto de vista de las cifras, los datos agregados de indigencia de la última CASEN<sup>56</sup> muestran una clara inflexión hacia la reducción en un período exactamente coincidente con el de aplicación del Sistema Chile Solidario, al igual que los resultados de la encuesta panel 2001, 2003 y 2006.<sup>57</sup> Y así también lo reflejan los registros del propio programa sobre una población de más de 160.000 familias que han egresado del Programa Puente muestran un rendimiento superior al 70% que fue la meta establecida en el diseño original del programa.

<sup>56</sup> Encuesta CASEN 2006, MIDEPLAN. [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

<sup>57</sup> Encuestas Panel 2001, 2003 y 2006, MIDEPLAN.



Si bien estas nuevas intervenciones públicas buscan resolver de mejor forma la tensión entre asistencialismo y promoción, con mayor virtuosismo en la relación Estado y sujetos –menos fragmentada y algo más horizontal y con una visión distinta de entender y enfrentar la pobreza– no es menos cierto que se siguen desplegando sobre la base de supuestos similares respecto a la familia como sujeto. Más aún, los programas terminan homologando mujer y familia.

Efectivamente, los programas en cuestión tienen una preferencia directa e indirecta respecto a las mujeres, sean éstas jefas de núcleo, jefas de hogar o amas de casa, sin hacer mayor distinción sobre las funciones productivas y reproductivas de las mujeres participantes, particularmente en los componentes de los programas referidos a las transferencias monetarias –en su mayoría condicionadas a acumulación de capital humano– y a los que requieren de gestión familiar ya sea para la provisión de bienes como para el procesamiento de intangibles (mejoramiento de la dinámica familiar, redistribución de tareas del hogar, violencia y otros).

Muchos de estos programas –como es el caso de Chile Solidario– fueron buscando posteriormente salidas diversas a las trayectorias de las mujeres, fundamentalmente en el plano productivo o laboral. Sin embargo, las barreras impuestas en este ámbito no siempre fueron endógenas a los propios programas sino que respondían a causas algo más estructurales y vinculadas a flujos diversos de políticas públicas, evidenciando uno de los principales escollos para abordar más integralmente los asuntos de pobreza y género: la dificultad para analizar y planificar con perspectiva de género el conjunto de las políticas públicas.

### **3. Políticas sociales y políticas económicas para la superación de la pobreza**

Aún cuando la relación entre políticas sociales y económicas se ha presentado históricamente conflictuada en la generación de políticas públicas de alivio a la pobreza, es preciso destacar que en las últimas generaciones de políticas, señaladas en los ejemplos de más arriba, se perfila una tendencia interesante de mayor acercamiento, debate político y técnico integrado, construcción colectiva y alianza institucional frente al debate político-legislativo entre los diseñadores de políticas sociales y económicas, tanto de la periferia del gobierno como dentro de los gobiernos.

La capacidad creciente de producir y procesar caudales de información social compleja, el soporte tecnológico y de conectividad del país, la capacidad institucional y de despliegue territorial de las agencias sociales a cargo de implementar, la disponibilidad de recursos junto a la fortaleza fiscal, y por cierto la voluntad y prioridad política de los gobernantes, hacen que esta confluencia de vertientes sociales y económicas en las políticas se facilite.

### **4. Dónde está el mayor rezago y por dónde se puede transitar**

El mayor rezago de las políticas y sus agentes está en su capacidad de lectura y gestión de la perspectiva de género. Este es un déficit transversal, no obstante no es parejo. A diferencia de lo que podría estimarse, no todos los sectores sociales son los más sensibles a la dimensión de género. Es frecuente encontrar miradas fuertemente conservadoras e incluso resistentes en ciertas materias de la educación (sexualidad y derechos sexuales) o de la salud (hospitalización domiciliaria, esterilización consentida, etc.); como también podemos constatar interesantes avances en cuanto a la integración del género al análisis de ciertas inversiones públicas físicas y/o productivas como es el caso del diseño y construcción de infraestructura de transporte, factibilidad y diseño de obras de riego o de electrificación rural, o las políticas de seguridad pública.

Sin lugar a dudas es éste un ámbito estratégico ya explorado por varios países en la búsqueda de respuestas consistentes y de largo plazo a las desigualdades de género, junto a la incorporación de género a las reformas más estructurales de las políticas (salud, previsión, justicia, protección social).

En el caso de Chile, destaca la reforma modernizadora del Estado del Presidente Lagos que permitió incorporar como variable estructural a este proceso la igualdad entre hombres y mujeres, a través del Sistema de Equidad de Género y el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG de Género)

Aún así, me arriesgaría a plantear cuatro ámbitos de políticas estrechamente vinculadas a la pobreza donde creo se debe corregir errores y redoblar los esfuerzos:

### **a) Vida productiva de las mujeres**

Generalmente se acepta que una discusión sobre la pobreza y el acceso diferencial a los recursos productivos debe incluir también un componente de género, sin embargo, son pocos los estudios que han intentado vincular los cambios específicos en variables macroeconómicas con medidas de pobreza y desigualdad basadas en género (Cornia, Jolly y Stewart, 1987). La literatura respalda la afirmación de que casi siempre la mujer tiene menos oportunidades económicas y se enfrenta a un acceso más restringido a recursos productivos tales como tierra, trabajo, y capital físico y financiero. Los mercados están ausentes o sujetos al fracaso de manera diferente para el hombre y la mujer. Existe evidencia para sugerir que hay dimensiones cualitativas y cuantitativas de la extensión de la pobreza en hombres y mujeres, que se manifiestan en sus diferenciales de movilidad laboral, remuneración, adquisición en el trabajo de capital humano específico, y en la asignación de tareas y responsabilidades reproductivas (Buvinic y Gupta, 1996; Casey y Paolisso, 1997, Rosenhouse, 1989).

#### **i. Empleo y apoyo al emprendimiento**

Definitivamente, no hay estrategia de superación de la pobreza sustentable si no se consideran instrumentos y recursos especiales para la inserción productiva de las mujeres, sean éstas jefas de hogar o no lo sean.

Se debe lograr una mayor consistencia interna sea mirado desde el punto de vista de la inversión pública y privada, de la competitividad como de la dimensión de género, procurando acoplar más virtuosamente las políticas de acceso, calidad y diversificación de la educación con las políticas de empleo. Muchos países han resuelto la brecha de acceso por sexo en la educación básica y media, con notables inflexiones en la matrícula y egreso de la educación superior, sin embargo, no se encuentra un firme correlato en la participación laboral de las mujeres, ni menos en el quiebre de la estructura ocupacional según categoría o sector, ni en la de salarios ni en las oportunidades de movilidad.

A pesar de los cambios que el ámbito del trabajo ha experimentado en las últimas décadas en términos del descenso de los empleos formales, la creciente informalidad, la pérdida de estabilidad en el empleo y el aumento del desempleo, el trabajo es un elemento crucial de la sobrevivencia de los pobres urbanos en América Latina y su pérdida un factor profundamente desestructurador de sus economías y sus relaciones sociales. Entre los cambios más sobresalientes del ámbito del trabajo se encuentra el de la incorporación masiva de las mujeres y la conformación de una estructura del empleo en donde la mano de obra femenina aumenta mientras que la masculina decrece. Parece crucial y urgente que quienes diseñan las políticas que pretenden erradicar la pobreza (o al menos aminorarla) le den al trabajo asalariado la importancia que tiene como motor de la sobrevivencia de quienes no tienen más que su fuerza de trabajo. Es decir, la política social

debe incluir una política de empleo seria y responsable. Esto último, además, implica el reconocimiento de que las mujeres no son ni trabajadoras eventuales, ni trabajadoras secundarias. Seguir considerando a este contingente de trabajadores como mano de obra "a medias" y de segunda categoría es negar lo que ya es casi obvio de tan evidente: el trabajo femenino como uno de los pilares de las economías doméstico-familiares, pero también de las economías nacionales y de su competitividad (González de la Rocha, 2005)

En este mismo vértice, se debe instalar una preocupación más sensible al género en cuanto a las políticas e instrumentos de fomento al microemprendimiento. Es aquí donde se sintetizan las dificultades que produce, en primer término, no modificar la mirada sobre las mujeres, cuando se las considera sólo como sujetos reproductivos y protagonistas en la vida privada y, por otra parte, sin mejorar el diseño de instrumentos de fomento productivo sensibles al género. El acceso a la propiedad, a capital de trabajo, a la tecnología y soportes de innovación, al crédito, pero también a los seguros que permitan resguardar inversiones y no poner en riesgo los patrimonios familiares involucrados son temas viejos y nuevos aun pendientes en las agendas productivas.

Profusos y de diversas latitudes surgen estudios e investigaciones que dan cuenta del gran rendimiento que tienen las decisiones de ahorro y crédito de mujeres de todos los sectores sociales y particularmente de los populares. Su responsabilidad y capacidad de respuesta ante sus compromisos financieros se unen a los indicadores que muestran su mayor conservadurismo o resistencia al riesgo en las inversiones y créditos, según estos estudios.<sup>58</sup>

Una política pública basada en la confianza y comprometida con la igualdad de oportunidades de acceso, trayecto y resultados entre emprendedores y emprendedoras es lo que se debe procurar.

## **ii. Políticas de cuidado**

Un enfoque instrumental de la familia, que le confiere un rol subsidiario al Estado y al mercado ha terminado por transferir las responsabilidades públicas hacia la esfera privada, que inevitablemente concluye en nuevas responsabilidades para las mujeres de todas las edades. Las abuelas cuidando los nietos, las niñas sustituyendo a las madres y éstas ampliando sus horas de trabajo remunerado y no remunerado. Todo ello en un contexto que ha convertido un problema de relevancia social en una negociación individual de las mujeres con sus parejas, de la que el Estado se autoexcluye.

Es posible que desde el punto de vista de la eficiencia económica, sea menos costoso transferir a la familia o a la comunidad la provisión de ciertos servicios de cuidado que ni el estado ni el mercado pueden proporcionar, pero desde el punto de vista de la igualdad entre los géneros, indudablemente la centralidad del Estado en la formulación y garantía de las políticas públicas, es fundamental (Montaño, 2006).

La plena incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo, no dejará de presentar tensiones en la medida en que ellas sigan siendo las principales responsables del cuidado de sus familias. Por ende, si bien la consideración de la vida familiar de las mujeres ha sido el aspecto más frecuentemente desarrollado en la legislación laboral, es importante, por un lado, ampliar el alcance de las licencias por nacimiento, adopción y enfermedad de hijos(as) a los hombres. En este sentido, la reglamentación de dichas licencias deberá acompañarse por iniciativas comunicacionales y educativas que apunten a la vinculación efectiva de los varones en las dinámicas de cuidado infantil.

Por otra parte, es menester afianzar los mecanismos de cuidado infantil, los que tradicionalmente fueron vislumbrados como un papel de las familias (y dentro de las mismas, como

<sup>58</sup> Ver estudios de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) 2002, 2003, 2004 y siguientes.

una responsabilidad de las mujeres) y en la actualidad, con la masiva inmersión de las mujeres en el mercado de trabajo, se ve frecuentemente asignado al ámbito del mercado, denotando importantes obstáculos para los hogares que no disponen de los recursos necesarios para contratar estos servicios. Así, sería deseable, por un lado, reconsiderar la reglamentación de guarderías y centros de cuidado y desarrollo infantil vinculados a los lugares de trabajo de hombres y mujeres, con énfasis en que esto no dependa del número de mujeres empleadas, sino de empleados totales. A la vez, se requeriría de la creación o consolidación de mecanismos de cuidado infantil gratuitos y a cargo del Estado, para que aquellas familias cuya inserción laboral es precaria o que se desempeñan en empresas con insuficiente número de trabajadores como para acceder a estos servicios, dispongan de facilidades alternativas, gratuitas y de buena calidad para el cuidado de sus hijos(as) pequeños(as). Además, es necesario encontrar fórmulas alternativas a las existentes a fin de proteger la maternidad y ofrecer facilidades para el cuidado de niños no solamente a las trabajadoras que se encuentran en una situación de empleo formal, sino a todas las trabajadoras y trabajadores. Esto supondría afianzar la perspectiva según la cual la maternidad y la crianza de hijos constituyen una responsabilidad social.

En algunos casos, los empleadores toman la oportunidad de que disponen para brindar beneficios a sus empleados tendientes a facilitar la armonización de su vida familiar con su vida laboral. Sin embargo, es necesario crear conciencia para que las normas y mecanismos internos que los empleadores diseñan para los lugares de trabajo no perpetúen las divisiones tradicionales del trabajo y la asignación “natural” de la mujer como cuidadora de la familia.

Finalmente, es primordial profundizar el conocimiento acerca de las tensiones que las mujeres que atraviesan etapas más avanzadas en el ciclo de vida familiar que la referida a los primeros años de vida de sus hijos, tienen para articular su desarrollo laboral y familiar. La presencia de normas que promuevan las responsabilidades de familia compartidas entre el hombre y la mujer, y de leyes que reconozcan la maternidad como responsabilidad social y no individual de la mujer, implicarán un avance en la dirección correcta para permitir una igualdad sustancial entre los sexos en el trabajo (Pautassi, Faur y Gherardi, 2006)

En este punto es donde hace falta, además de perspectiva de género, innovación y realismo en las políticas.

Las medidas públicas para el cuidado infantil o la educación inicial han hecho un recorrido particular –al menos en Chile– desde la inexistencia total de oferta pública estatal, pues el origen de estas iniciativas estuvo vinculada a la creación de los primeros kindergarten en los colegios de la colonia alemana y de la iglesia católica entre 1902 y 1905; pasando por una preocupación más institucional sobre el tema (en la década del '30 se crea la Junta Nacional de Jardines Infantiles), centrada prioritariamente en sectores de menores recursos; un fuerte impulso a las iniciativas comunitarias y de organismos no gubernamentales con apoyo estatal en la década de los '90, hasta llegar a recuperar una visión hiperinstitucionalizada del Estado a partir de grandes metas y promesas de protección integral a la infancia, acompañadas de fuertes inversiones públicas en infraestructura con el consiguiente aumento de la cobertura en el acceso a estas prestaciones en general y en la población más pobre, en particular.

Existen disyuntivas de políticas con perspectiva de derechos, por cuanto el Estado debe resolver apropiadamente su respuesta a esta necesidad y derecho desde la vereda de los niños y niñas con sus derechos al cuidado, la protección y la educación, y desde la mirada de las mujeres y sus derechos y oportunidades de trayectoria personal y laboral, entendiendo que ambos asuntos son pilares básicos para la equidad y la cohesión social.

Falta por resolver las cuestiones de la calidad y la diversidad. La primera, referida a las necesidades y derechos de los niños y niñas; la segunda, relacionada con la imposibilidad absoluta

de que las ofertas institucionalizadas (sala cuna, jardín infantil regular o con extensión horaria) puedan dar respuesta universal y pertinente a la compleja realidad del empleo de las mujeres hoy, sea éste formal o informal, asalariado o por cuenta propia. Se deben buscar modalidades innovadoras en sus diseños, en su operación, en los actores que participan (públicos y privados), en su financiamiento (mixto, tripartito, etc.), en su pertinencia y despliegue territorial y cultural.

En este campo también pueden volver a confluir las políticas sociales y económicas y/o productivas. ¿En qué sentido? Hoy ha crecido la oferta de protección social en nuestros países, como un paso siguiente al desarrollo de políticas sociales centradas en la superación de la pobreza, la promesa política de la protección social, pero sus arreglos institucionales, programáticos y financieros han abierto un juego de oferta y demanda de viejos y nuevos requerimientos de seguridad y protección frente a la pobreza, el riesgo o la vulnerabilidad.

¿Están los Estados, la institucionalidad social y fiscal, la infraestructura física y humana preparados para enfrentar este desafío? ¿Está el mercado de las soluciones sociales de la vulnerabilidad (cuidado) dispuesto y competente para una demanda creciente, más universal y más segmentada a partir de la capacidad de pago de los sectores de menores ingresos por la vía del subsidio al cuidado?

¿No es acaso una buena oportunidad para plantearse una mejor integración entre protección social y emprendimiento, entre protección social y empleo? Me parece que están dadas las condiciones para que nuestros países transiten en esta dirección. Creo que Chile debe hacerlo.

Las mujeres han sido históricamente las expertas del cuidado, pero también han sido víctimas de esa circunstancia. Dicha realidad las ha relegado al ámbito doméstico con altos costos de oportunidad para sus trayectorias personales y productivas, con pérdidas de autonomía, poder y recursos; con privación para sus propias familias de nuevos activos para su proyección y desarrollo, y para la sociedad, con la destrucción de un capital de trabajo más justo (pues también la sociedad y el Estado se benefician del trabajo doméstico no remunerado), más productivo y de grandes potencialidades para la equidad y la democracia.

Entonces existe la posibilidad de transformar esta competencia ancestral en un factor de productividad. Abrir la economía del cuidado a la posibilidad que las mujeres lo ejerzan productivamente, como un nicho de desarrollo laboral y/o microempresarial, donde el Estado dispone las condiciones para su desarrollo: capacitación y certificación de competencias, financiamiento en capital semilla y crédito (directo o vía fondo de garantías), levantamiento de demanda, acercar la oferta y demanda, especialización de fondos y agencias sociales nacionales y regionales con fuerte inserción local, normar y regular las prestaciones (calidad, rendición de cuentas, etc.), desarrollo de proveedores del Estado.

Experiencias de primer escalón desarrolladas a través del SERNAM y FOSIS en Chile muestran el inicio de una ruta posible en esta dirección.

## **b) Derechos sexuales y reproductivos**

Pocas veces relacionados con la pobreza y la exclusión, la salud y los derechos sexuales y reproductivos se constituyen en factor de autonomía y hegemonía del poder en la esfera privada que, sin dudas tiene repercusión en el ámbito comunitario y público de las vidas de las mujeres.

Por un lado, el control del cuerpo y la sexualidad en las relaciones de pareja en nuestras familias latinoamericanas, en general, y chilenas, en particular, son una realidad ausente.

Por otra parte, el Estado ha sido virtualmente prescindente de la vertiente cultural y política de este menú de derechos de las mujeres. El período posterior a los años sesenta y que va hasta hoy ha sido particularmente paralizador de los avances que a pesar de estar consignados en los más

importantes acuerdos y convenciones internacionales sobre población, género y desarrollo, los Estados no logran destrabar la polarización política que existe en la materia, ni menos han podido sintonizar con la conciencia y movilidad que la propia ciudadanía refleja.

Este aspecto tiene un peso relativo mayor en los hogares y familias que viven en situación de pobreza. Su incidencia en la mayor tasa de natalidad en estos hogares y en mujeres adolescentes pobres es evidente. El déficit sociocultural de las mujeres y sus parejas, la influencia atávica de la religión en un segmento importante de estas familias y de las mujeres, el paternalismo y déficit en la perspectiva de género en los operadores/as de la salud pública (tratamiento anticonceptivos, esterilización, píldora del día después, entre otros), la estratificación y segmentación social que se produce al no poder equiparar el Estado las condiciones de igualdad de acceso de las más pobres respecto de aquellas que tienen recursos propios para proveerse soluciones sanitarias y de regulación de fertilidad.

La lucha judicial en que se ha enfrentado el Estado chileno con grupos conservadores pro vida respecto al suministro universal de la anticoncepción de emergencia muestra signos positivos en un estado que parece abandonar su prescindencia sobre esta materia, apoyándose en su propia legitimidad legal, social y política para hacerlo.

Sin embargo quedan muchas tareas pendientes. En un continuum que podría ir desde la despenalización del aborto y regulación del aborto terapéutico hasta la inclusión formal y universal de contenidos sobre los derechos humanos en general y los derechos de la mujer en particular, en la malla curricular del nuevo sistema educacional y de la formación de pre y post grado en nuestros países, las políticas públicas deben avanzar más rápido y más profundo en esta perspectiva transversal de derechos.

Asimismo, las estrategias y programas de alivio de la pobreza deben incorporar siempre la acumulación de activos de desarrollo humano de las mujeres. Dentro de ello la difusión de derechos (de todos los derechos), la participación de las mujeres y las familias en sus decisiones reproductivas frente al Estado, el acceso universal a todos los servicios y prestaciones sanitarias vinculadas al tema ( anticoncepción, consejería adolescente, confidencialidad, y otros), el trabajo formativo y la instalación de factores protectores en niños y niñas sobre los asuntos sexuales y reproductivos deben ser componentes explícitos, con metas e indicadores de desempeño para el objetivo global de reducción de la pobreza y la exclusión.

### **c) Violencia contra la mujer**

Tal vez en esta materia sí hay más desarrollo y evidencia de investigación sobre su relación con la pobreza y su reproducción y para iluminar una discusión como esta habría que recurrir a algunos estudios realizados que hacen referencia a los costos económicos y el efecto sobre la productividad que la violencia contra la mujer produce.

Prefiero destacar la dimensión social y cultural del problema, por cuanto estoy convencida de que el fenómeno de la pobreza se refiere fundamentalmente a carencias sociales estructurales de los países o los pueblos. A aquellas brechas de dignidad, oportunidades y ejercicio de derechos que hace que algunos y algunas desarrollen trayectorias de pobreza, marginalidad y exclusión que podrían haberse evitado.

La experiencia de la violencia de género, la violencia contra la mujer y más específicamente la violencia doméstica es un ejemplo síntesis de lo señalado.

Los enfoques modernos sobre la pobreza superan por mucho la mera cuestión de las carencias o las necesidades básicas. Hoy, la cuestión de la pobreza se refiere a las capacidades y

potencialidades de quienes la viven o pueden llegar a vivirla, de los activos tangibles e intangibles que disponen, se refieren por último a la extensión y profundidad de las libertades de las personas.

Si sólo se toma la clasificación de capacidades y activos que hace Desai (1991) sobre la pobreza y se la examina a la luz o más bien a la sombra de la violencia contra la mujer podremos ratificar la insoslayable relación entre pobreza y violencia. Son cinco las capacidades básicas y necesarias:

1. La capacidad de permanecer vivo/a y de gozar de una vida larga;
2. La capacidad de asegurar la reproducción intergeneracional biológica y cultural;
3. La capacidad de gozar una vida saludable;
4. La capacidad de interacción social (capital social), y
5. La capacidad de tener conocimiento y libertad de expresión y pensamiento

Una mujer pobre violentada, en cualquiera de sus formas (incluida la violencia institucional), pero particularmente una mujer golpeada y ultrajada sexualmente es una mujer con un déficit de capacidades y activos básicos y estratégicos para superar la realidad de la pobreza.

El Estado debe integrar sus respuestas en esta materia y debe destinar recursos humanos, físicos y financieros para abordar este fenómeno de exclusión que es dual: pobreza y violencia de género.

Por un lado se debe perseverar en perfeccionar y revisar la legislación y la aplicación de justicia en casos de violencia contra la mujer. El avance en materia jurídica para el cambio cultural que requieren nuestros países sólo debe ser profundizado; no se puede retroceder.

Pero el Estado, y los gobiernos más concretamente, deben dar nuevos pasos en la integración de políticas de prevención y sensibilización, tratamiento, asistencia legal y social, protección y refugio a las víctimas, con aquellas que permitan habilitarlas o rehabilitarlas en su autonomía económica. La acción pública debe orientarse a la recuperación y reparación de la dignidad arrebatada a las mujeres víctimas de violencia, pero también se debe en el esfuerzo poner a su disposición oportunidades de desarrollo de sus capacidades de producir trabajo y recursos para su subsistencia y proyección.

La perspectiva de género se requiere más que nunca en estas intervenciones pues se trata de disponer de mecanismos de apresto, capacitación, actualización y certificación de competencias para la empleabilidad o, recursos e instrumentos diferenciados o sensibles al género en materia de emprendimiento.

#### **d) Promoción y protección del capital social**

Las relaciones sociales horizontales y recíprocas que se tejen entre constelaciones de vecinos, amigos, parientes y compadres han sido motivo de estudios importantes en América Latina.

Su importancia para la sobrevivencia de los pobres urbanos y para la obtención de recursos (información, ayuda cotidiana para el cuidado de los hijos, etc.) ha sido constatada. La relevancia de las redes sociales (*networks*), para la vida de los pobres urbanos se ha documentado tanto cuando las redes existen, como cuando éstas desaparecen o se debilitan. Se ha planteado que el aislamiento social está asociado a una mayor pobreza y que la extrema escasez de recursos dificulta la participación en relaciones de intercambio social. En efecto, la posibilidad de relacionarse con amigos, parientes y vecinos es uno de los recursos más importantes de los pobres urbanos. Sin embargo, las redes son construcciones sociales dinámicas y cambiantes.

Estudios realizados recientemente muestran la erosión de los sistemas de apoyo, entre los cuales se encuentran las redes sociales y la ayuda mutua, como resultado de la intensificación de las crisis económicas y el aumento de la pobreza. Los contextos sociales de los pobres urbanos actualmente parecen estar caracterizados por este proceso de erosión y el desgaste del funcionamiento de las redes sociales que han fungido como parte del colchón social amortiguador de la pobreza. Son muy pocos los estudios que han sido sensibles a este proceso y sabemos muy poco sobre el impacto que el "aislamiento social" puede tener en las relaciones de género y en la vida de las mujeres y los hombres urbanos. Los estudios realizados sobre las relaciones sociales, (*networks*), no han logrado mostrar con detalle el cambio que estas construcciones sociales están experimentando en los contextos urbanos latinoamericanos. La mayor parte de los estudios siguen dando por hecho tanto la existencia como el funcionamiento (y los beneficios que de ellas se tienen) de las redes de relaciones. Moser (1996) ha planteado que los mecanismos sociales que los pobres han instrumentado a través de la ayuda mutua, la reciprocidad y la solidaridad entre iguales sufren –en condiciones de crisis recurrentes– un proceso de deterioro y de desgaste. Sin embargo, la mayor parte de los estudios sobre el tema dan una imagen de relativa ausencia de cambio, como si las redes sociales estuvieran incondicionalmente disponibles, olvidando que se trata de construcciones sociales que la gente, en la medida de sus posibilidades, crea, recrea o bien abandona.

Mujeres que anteriormente reingresaban a sus hogares de origen, ante la muerte del cónyuge, la separación o el abandono, se suman al contingente de hogares de jefatura femenina ante la incapacidad de los padres o hermanos de brindar apoyo. Los viejos, grupo de edad que aumenta como parte del envejecimiento de las poblaciones latinoamericanas, son también cada vez más abandonados a su suerte y condiciones individuales, puesto que "la familia" ya no tiene las mismas posibilidades que tenía anteriormente para congregarse y cuidar a sus miembros. Carecer de la posibilidad de ayudar implica el no recibir ayuda, y como antes se citaba el proverbio popular de "hoy por mí, mañana por tí", como la forma en la que los pobres urbanos participaban del intercambio social, el proverbio que ahora describe la nueva situación forzada por la intensa pobreza es el de "sálvese quien pueda".

Lo anterior no quiere decir que la totalidad de las familias y hogares de los pobres urbanos latinoamericanos se encuentren sumidos en el aislamiento social. Pero tampoco que las relaciones sociales de los pobres sean idénticas a las de situaciones anteriores. El punto central de estos hallazgos indica que las relaciones entre los individuos y las familias de los pobres urbanos son construcciones sociales que se tejen y se destejen, están sujetas a cambios y transformaciones y no forman parte de un mundo aislado de las transformaciones económicas de los hogares y la sociedad (González de la Rocha, 2005).

Sin duda que las transformaciones recientes de los arreglos familiares y la salida masiva de la mujer al mercado laboral o a las tareas productivas, ha impactado igualmente las dinámicas de las relaciones comunitarias o extramuros, donde frecuentemente las mujeres encontraron un espacio de legitimidad y realización –y algo de poder– siendo las procesadoras de los movimientos colectivos para la supervivencia o el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad. Una vez más experta en la provisión de servicios y bienes no transables, donante solidaria de su energía y sobre todo de su tiempo.

Las políticas de fortalecimiento de las redes sociales, de las organizaciones de base, de la sociedad civil, del fomento de la solidaridad y de la superación de la pobreza, deben tener en cuenta esta eventual colisión y contradicción de promover con fuerza la salida de las mujeres a la vida pública (productiva y política) y el ajuste –en algunos casos el desmantelamiento– del tejido social y las redes hasta aquí siempre movidas y autosostenidas por un inmenso aporte de mujeres en los sectores populares.



Así también, las estrategias, programas y sistemas de alivio de la pobreza y protección social no pueden dejar de contemplar el componente de capital social que requieren las intervenciones públicas integradas, aunque hoy estén orientadas a familias y no a individuos. Este es uno de los mayores aprendizajes del Sistema Chile Solidario, junto a la necesidad de esta iniciativa de profundizar en la dimensión de género de sus contenidos y de sus métodos.

## 5. Conclusiones

Dos han sido las mayores luchas del ideario progresista-feminista al momento de procesar el debate político y cultural sobre las familias en el campo de la reforma legal y la construcción de políticas públicas dirigidas a ellas: Una, el reconocimiento de la diversidad y la legitimidad de los distintos “arreglos” que la unidad doméstica ha ido configurando en las últimas décadas, instalando el concepto de las familias como una aproximación más sensible y proactiva a la realidad, requerimientos y complejidades de la familia como actor y sujeto. La otra, la necesidad de mirar con distinción de género (además de las de clase, de raza o étnica y generacional) la vida y dinámicas de las familias para dejar de relieves el impacto que las visiones culturales de la sociedad y las decisiones institucionales de los Estados por medio de sus políticas públicas tenían sobre las mujeres, dejando por cierto un balance negativo para éstas.

Si se examina sólo las últimas tres décadas, desde ese primer año internacional de la mujer en 1975, desde una región sometida a la hegemonía de dictaduras militares, liberalizando las economías, jibarizando el Estado, reduciendo las políticas sociales a su más mínima expresión, apropiándose indebidamente de recursos fiscales y violando brutalmente los derechos humanos, se puede convenir que se ha avanzado.

Con la fuerza del movimiento de mujeres, las teorías y el cabildeo feminista, las fuerzas demócratas han recuperado los gobiernos, una comunidad internacional activa y prolífera en producir nuevo conocimiento y procurar nuevos acuerdos y compromisos de los estados para una cultura de los Derechos Humanos, se puede dar una cuenta de avances significativos para los derechos de las mujeres y la superación de la pobreza.

Sin embargo, hay brechas que persisten y nuevas complejidades que enfrentar. Cuando los gobiernos de la región comienzan a confluir en agendas políticas de protección y cohesión social, no debemos dejar que los temas aún pendientes como el acceso de las mujeres a los recursos productivos y al poder, sus derechos sexuales y reproductivos obstruidos y la amenaza permanente a sus vidas a raíz de la violencia de género, se invisibilicen detrás de una agenda con vocación universalista y probablemente menos sensible a la diversidad.

## Bibliografía

- Buvinic, Mayra y Geeta Rao Gupta (1995) "Woman-Headed Households and Woman-Maintained Families: Are They Worth Targeting to Reduce Poverty in Developing Countries?", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 45, No. 2, 259-280. Jan., Washington, U.S.A.
- Casey Linda y Paolisso, Michael (1997) Respuestas del Hogar Rural a la Degradación de Suelo: Un Estudio de Caso de Género, Pobreza y la Dinámica Demográfica en Honduras, Tegucigalpa, Honduras: World Neighbors
- Cornia, A.P., Jolly, R. & Stewart, F., (eds.) (1987) *Adjustment with a human face*, Vol. 2. Oxford, UK, Clarendon Press.
- Chile, Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) Encuesta CASEN 2006, [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)
- \_\_\_\_ Encuestas Panel 2001, 2003 y 2006, [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)
- Desai, Meghnad (1991) "Human Development: Concept and Measurement", *European Economic Review* 35 (2-3) p. 119-131.

- Dieterlen, P. (2003) *La pobreza: un estudio filosófico*, UNAM-FCE, México, D.F.,
- González de la Rocha, Mercedes (2005) "Familias y política social en México: El caso de Oportunidades" en I. Arriagada (ed) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales.*, CEPAL, Serie de Seminarios y Conferencias N°46, Santiago de Chile.
- Montaño, Sonia (2006) ¿Políticas de familia versus políticas de género? En I. Arriagada (ed.) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales* Serie Seminarios y Conferencias N°46, Santiago de Chile, CEPAL.
- Moser, Caroline (1996) "Confronting crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four urban communities, environmentally sustainable development studies" Monographs Series , N°8 World Bank, Washington D.C.
- Pautassi, Faur y Gherardi (2006) Legislación laboral y género en América Latina. Avances y omisiones en I. Arriagada (ed.) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales* Serie Seminarios y Conferencias N°46, Santiago de Chile, CEPAL.
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) Informes 2002, 2003, 2004
- Rosenhouse, Sandra (1989), Identifying the poor: is headship a useful concept?, paper prepared for the Joint Population Council/International Center for Research on Women Seminar Series, February 27-28, Washington, D.C.

## **Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto**

---

***Mercedes González de la Rocha***<sup>59</sup>

En este texto se presentan algunas de las principales recomendaciones que –mediante el proceso de evaluación cualitativa de la operación e impacto del Programa Oportunidades– se han presentado a dicho programa. Extender estas recomendaciones a otros programas, aunque sean similares, es una tarea con no pocas dificultades. La principal dificultad radica en que no es posible pensar en todos los programas de transferencias condicionadas como idénticos y, por lo tanto, con características y procesos de impacto comunes. Sin embargo, y dado que el Programa Oportunidades ha fungido como el modelo a seguir en países tan disímiles en diversas regiones del mundo (en Asia, América Latina y el Caribe, África e incluso en ciudades de países desarrollados como Nueva York), las recomendaciones y sugerencias que aquí se vierten pueden ser de interés más allá de los confines mexicanos y, quizás, puedan servir de material para la reflexión sobre los mecanismos para alcanzar mayores impactos en la población a la que los programas van dirigidos. No obstante, dicho ejercicio de reflexión deberá realizarse con el rigor y el cuidado necesarios para dar cabida a las particularidades de cada programa y a las problemáticas específicas que cada realidad impone (tanto al conocimiento y comprensión de la pobreza como al diseño de programas

---

<sup>59</sup> Antropóloga, investigadora de CIESAS Occidente, Guadalajara, México.

de política social y, no menos importante, a los procesos y las relaciones entre distintas instituciones que explican ciertos resultados de impacto).

Antes de iniciar la discusión sobre las sugerencias y recomendaciones a los programas de transferencias condicionadas, es necesario explicar de dónde surgen y a qué procesos de construcción de conocimiento responden dichas sugerencias. Es común escuchar en nuestros países un conjunto de comentarios críticos y recomendaciones a la política social instrumentada en forma de programas –de distinta índole– de manera más o menos casual sin que haya de por medio un proceso riguroso de investigación sobre dichos programas y sobre los distintos posibles cambios que los mismos estén produciendo en la población objetivo. Sin duda, muchos de esos comentarios y críticas son o pueden ser atinados y nuestras incipientes democracias requieren, por un lado, del fomento de la discusión pública de los problemas y fenómenos sociales de cada país y, por el otro, de la participación activa de los ciudadanos en dichas discusiones. Sin embargo, y como primera recomendación a los programas de transferencias condicionadas, es necesario que se cuente con evaluaciones externas realizadas a través de metodologías científicas y sistemáticas que analicen seriamente la operación y el impacto de los programas.

Pocos programas de política social han sido tan ampliamente evaluados, respecto de sus formas de operación e impacto, como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Desde su creación en 1997 como PROGRESA, el programa ha encomendado la evaluación de la instrumentación y resultados de sus acciones a instituciones académicas de investigación, mexicanas y de fuera del país. Así, cada año se producen análisis específicos que varían según el programa se ha expandido en territorio y tipos de localidad y según se hayan creado distintos componentes de acciones específicas (tal es el caso de la Plataforma de Jóvenes con Oportunidades, el Esquema Diferenciado de Apoyos, la expansión de la cobertura a localidades semi-urbanas y urbanas, y según se requiera llevar a cabo análisis de corto o de mediano plazo). Oportunidades (antes PROGRESA) ha recibido la atención de estudiosos de distintas disciplinas para conocer sus efectos en diferentes aspectos del bienestar de la población beneficiaria. Además de la Evaluación de Operación, que es interna y depende del programa mismo, dos distintos grupos de académicos (el grupo que realiza la evaluación cuantitativa y el que lleva a cabo la evaluación basada en estudios etnográficos o también llamada cualitativa) han ido “acompañando” al programa, desde una óptica externa, y han vertido sus recomendaciones con la finalidad de mejorar, por ejemplo, los sistemas de incorporación de la población beneficiaria para evitar errores de inclusión y de exclusión, y para potenciar el efecto positivo de las acciones del programa.

Desde perspectivas distintas y con metodologías específicas, las dos evaluaciones externas (cuantitativa y cualitativa) han abordado fenómenos y problemas de distinta naturaleza. Ambos tipos de evaluación ofrecen anualmente a Oportunidades resultados de sus análisis y recomendaciones que surgen de dichos análisis. Un ejemplo notable de esta interacción academia-política social, es el del estudio realizado por una investigadora del Instituto Nacional de Salud Pública (del grupo de evaluadores cuantitativos) sobre la ineficiencia de la fórmula de hierro que se usó, durante varios años de la operación de PROGRESA-Oportunidades, en la papilla compuesta por micro-nutrientes que el programa daba a los niños desnutridos. Neufeld (2005) encontró –con base en análisis de composición sanguínea de una muestra representativa de niños beneficiarios consumidores de la papilla– que la papilla no estaba dando los resultados esperados. Es decir, el efecto de la misma en la desnutrición de los niños, al cabo de varios años de su consumo, era mínimo. La principal razón de este fallido intento de la política social frente al problema de desnutrición infantil en México no fue atribuible a problemas de operación del programa (mala distribución de la papilla) o de mala recepción de la misma entre la población (estas variables fueron controladas en el análisis de Neufeld). Más bien, se trataba de un problema de incompatibilidad entre la dieta de la población y la fórmula de hierro empleada en la papilla: las poblaciones, como la mexicana, que se alimentan básicamente de frijoles y maíz, con muy poca

carne, no absorben el hierro de ciertas fórmulas. Ante esos resultados, la investigación asumió la necesidad de encontrar la fórmula de hierro que sí puede ser absorbida por el organismo de los niños que consumen poca carne. Las recomendaciones de Neufeld fueron tomadas en cuenta y el Programa Oportunidades cambió la fórmula de la papilla.

Actualmente, el programa –también por recomendaciones surgidas de las investigaciones de los nutriólogos involucrados en la evaluación– está en el proceso de cambiar la papilla por unos polvos (llamados sprinkles) que no modifican el sabor de los alimentos y con los que es difícil sustituir una comida (a diferencia de lo que sucede con la papilla). De la misma forma, las primeras evaluaciones cualitativas sugirieron al programa disminuir la cantidad de azúcar de las papillas y del suplemento que se les da a las madres embarazadas y en proceso de lactancia, no únicamente porque la población se quejaba del exceso de dulzura de dichos productos sino también porque los excesivos contenidos de azúcar podían contribuir a los ya de por sí extendidos problemas de sobre peso, obesidad y diabetes.

El Programa Oportunidades, por medio de las recomendaciones que ambos grupos de evaluadores han realizado cada año desde su operación, no sólo ha mejorado y adaptado sus acciones sino que, además, ha logrado lo que nunca antes ningún programa de política social en México había logrado: trascender los vaivenes y las transiciones políticas. Así, en el año 2000, con el cambio no sólo de administración sino de partido político en el poder, gracias a la reflexión que los poderes legislativos hicieron con base en las evaluaciones externas, el programa no únicamente sobrevivió sino que se expandió a regiones y tipos de localidades en las que no operaba y aumentó con ello su número de beneficiarios. Un nuevo cambio de administración tuvo lugar el 1° de diciembre del 2006 (si bien no hubo un cambio de partido político en el poder), del que Oportunidades volvió a salir ileso y en marcha. A la fecha, el Programa Oportunidades tiene diez años de existencia; inició durante el sexenio del PRI de Ernesto Zedillo, se expandió durante el sexenio del PAN de Vicente Fox y continúa en el periodo también del PAN de Felipe Calderón.

La importancia de este punto puede aquilatarse cuando se toma en cuenta que el principal objetivo de este programa es de largo plazo: la ruptura del proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza a través de la inversión en el capital humano en la generación de niños y jóvenes. Es claro que los resultados de largo plazo se ven seriamente amenazados con los cambios que en México se venían experimentando a la vuelta de cada sexenio presidencial. Cada año, el Programa Oportunidades tiene que rendir cuentas a la Cámara de Diputados y a otras instancias de autoridad dentro del gobierno federal. Una de las maneras en las que se da cumplimiento a la rendición de cuentas es, precisamente, el de la presentación (cada año) de los resultados de las evaluaciones (interna y externas). Es mediante el estudio de estos resultados que las instancias gubernamentales (incluida la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, también parte del Congreso) definen tanto el presupuesto asignado al programa como otro tipo de controles al programa. Se ha sugerido, por ejemplo, que sin los resultados (críticos pero también positivos en lo que los evaluadores encontraban en la realidad como un impacto positivo) de las evaluaciones, el PROGRESA no hubiera logrado trascender el cambio sexenal en el año 2000 (Levy, comunicación personal).

De los dos conjuntos de evaluaciones del Programa Oportunidades, son las de tipo cualitativo las que se usarán aquí como material para reflexionar en términos de sugerencias y recomendaciones a los programas de transferencias condicionadas. Me baso sobre todo en los estudios realizados a partir del año 2000, cuyos resultados dan cuenta con mayor detalle de los efectos del programa en la organización social de los grupos domésticos beneficiarios. Todos esos estudios se basaron en información de primera mano recopilada a través de instrumentos contruidos y probados en estudios piloto en el curso de trabajos de campo realizados en las localidades seleccionadas, de tratamiento y de control (localidades en donde el programa no

operaba pero relativamente semejantes a las de tratamiento). En todos los casos se recopiló información sobre las características y la organización social de los hogares incorporados al programa y de otros hogares, semejantes a los primeros, pero no incorporados a Oportunidades. Se trata de resultados de investigaciones cuasi-experimentales que partieron de una conceptualización general de los fenómenos bajo estudio y, por lo tanto, enraizados en la teoría. “Sus resultados son de índole general en tanto se expresan por medio de conceptos y relaciones entre conceptos. Es parte de un proceso que va del conocimiento particular al general, encuentra nuevas razones para volver a lo particular y ello lleva, a su vez, a nuevas formulaciones generales” (González de la Rocha 2006: 90).

Las recomendaciones se pueden dividir en dos tipos: 1) las que conciernen a la operación del programa tanto en sus procedimientos de selección de beneficiarios como en las formas en las que proporciona la atención y los servicios a la población beneficiaria y en la operación de componentes específicos (PJO, EDA, y otros); y 2) las que se relacionan con el impacto del programa. Estas últimas, a su vez, se dividen en tres subgrupos: a) las vinculadas al programa mismo; b) las que dependen no sólo de las acciones del programa sino de la confluencia entre el programa y las otras instituciones directamente involucradas (como la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación) y c) las que tienen que ver con factores de los contextos económicos y sociales más amplios como los mercados laborales y la dinámica económica de las regiones, y de factores domésticos (organización social y estructura de los hogares, ciclo doméstico y relaciones intrafamiliares, entre otros).

El reconocimiento de la influencia de otros factores –extra programa– en el impacto (positivo o negativo, o bien los factores que obstaculizan el primer tipo de impacto) de los programas de transferencias condicionadas es extremadamente importante. Los programas sociales no existen en el vacío. Su operación y hasta cierto punto su éxito en términos de objetivos alcanzados, dependen muchas veces de factores que el programa no puede controlar.

Las investigaciones de impacto del Programa Oportunidades han mostrado que existen dos factores que moldean claramente los impactos de programas de política social como Oportunidades: el momento del ciclo doméstico en el que el hogar es incorporado al programa (junto con el número de niños y jóvenes que son real o potencialmente beneficiarios –becas) del que depende que se desaten procesos de acumulación de ventajas, y el grado de deterioro o dinamismo de los mercados locales y regionales de trabajo (González de la Rocha, coord., 2006). La evaluación actualmente en curso, que tiene el objetivo de documentar y explicar el impacto diferencial del Programa Oportunidades según la condición étnica de los beneficiarios, está develando la importancia de las interfases entre los operadores del programa y la población a la que van dirigidos los apoyos. Si en estas interfases dentro del proceso de provisión de servicios (salud y educación) existen o se producen incompatibilidades culturales (incluida la lingüística) o factores que impiden la pertinencia cultural de los contenidos, es muy posible que el impacto de programas como Oportunidades esté limitado al incremento de los ingresos domésticos vía transferencias, mientras se está en el programa, sin la construcción de mejor y mayor capital humano a través de la salud y la educación (González de la Rocha, 2007; Schmelkes 2007).

A continuación se discuten las sugerencias y recomendaciones al programa, distinguiendo aquellas que conciernen a la operación y acción de las encaminadas a mejorar el impacto.

## **1. Recomendaciones para mejorar la operación y acción del programa**

### **a) Contar con procedimientos claros de incorporación de beneficiarios.**

En el caso de PROGRESA-Oportunidades, la selección de beneficiarios se realiza por medio de la aplicación de una encuesta a la totalidad de los hogares de las localidades rurales (llamada ENCASEH o Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares) para determinar, con base en un procedimiento técnico de puntaje construido por análisis discriminante, qué hogares son los que se ubican por debajo del umbral de incorporación. Sin embargo, aún en las localidades rurales en las que supuestamente todos los habitantes fueron encuestados, se cometieron errores de exclusión (hogares pobres que tendrían que ser incorporados al programa y no lo fueron) y de inclusión (hogares no pobres que sí fueron incorporados). Esto generó todo un conjunto de malestares y de opiniones negativas –entre la gente– sobre los procedimientos de incorporación. Ante ello, Oportunidades fue “limpiando” poco a poco el padrón de beneficiarios, sobre todo a través de la incorporación de los hogares que eran errores de exclusión.

En el caso de la incorporación de beneficiarios en localidades semi-urbanas, en donde los procedimientos de incorporación cambiaron ante la dificultad de encuestar a la totalidad de los habitantes (se trata de localidades entre 2,500 a 50,000 habitantes), los errores de exclusión se multiplicaron. Las evaluaciones cualitativas mostraron que tanto los procesos operativos basados en la ENCASEH rural como en la ENCASURB tenían limitaciones importantes y que, por lo tanto, son herramientas insuficientes para los procesos de selección de los beneficiarios. Sobre terreno, las evaluaciones cualitativas encontraron hogares pobres no incorporados (en las áreas incorporadas) que no habían sido entrevistados; otros en los que todos los adultos –incluidas las mujeres– estaban trabajando cuando llegaron los entrevistadores; y otros más en los que los vecinos, por enemistades entre ellos, declararon al entrevistador que “nadie vive en esa casa”.

### **b) Desarrollar nuevos procesos de incorporación**

Se sugirió, ante el problema de exclusión de beneficiarios potenciales, la instrumentación –al menos en las localidades semi-urbanas– de nuevos procesos de incorporación entre los cuales se citaba la alternativa de la auto-selección o auto-focalización que consiste en abrir la posibilidad de que aquellos que creen necesitar el programa puedan acudir a solicitar su ingreso, con una verificación o corroboración posterior, muy cuidadosa, de las condiciones de vida de las familias.

### **c) Validar la información de incorporación**

La cuidadosa verificación o validación de la información obtenida en los módulos de incorporación en las localidades semi-urbanas (y en otras localidades: urbanas y rurales) es una sugerencia importante que surgió de la constatación del sub reporte de propiedades, activos e ingresos por parte de las familias que, para ese momento de la historia del programa, ya sabían de qué se trataba la encuesta y sabían también, o tenían nociones relativamente claras, del tipo de información de debían dar (ocultar) para ingresar al programa.

Las recomendaciones de nuestras evaluaciones fueron tomadas en cuenta en el año 2002, cuando el programa incluyó a las áreas urbanas de hasta un millón de habitantes y, en 2004, cuando se incorporaron familias en las grandes ciudades metropolitanas. La incorporación de hogares beneficiarios en los conglomerados urbanos se llevó a cabo mediante una nueva metodología basada en la auto focalización por módulos, que consiste en cuatro pasos a seguir: 1) identificación de las manzanas en donde se concentran los hogares pobres; 2) difusión intensiva (dando prioridad

a dichas zonas pero no exclusivamente en ellas a través de medios impresos, radio y megáfonos ambulantes) sobre el programa y sobre el tipo de familias (definidas por sus carencias) que pueden acceder al mismo; 3) operación de los módulos a los que acuden las personas que se autodefinen como elegibles en los términos difundidos, durante tres meses; y 4) verificación de la información que los candidatos ofrecieron en el módulo por medio de visitas domiciliarias.

La auto focalización por módulos fue objeto de la evaluación cualitativa realizada en el 2003. Fue evidente –en mayor medida que en las zonas rurales– que las mujeres urbanas participan activamente en el mercado laboral y que existen presiones cruzadas o incompatibilidades entre el empleo, las cargas domésticas, y los procesos de incorporación al programa (para dar lugar, después, a las incompatibilidades o presiones cruzadas entre las corresponsabilidades y el mundo del trabajo remunerado y doméstico). Se encontró que las mujeres que trabajan a cambio de un ingreso tuvieron muchas dificultades para acudir a los módulos puesto que el procedimiento (que incluye la presentación de un conjunto de documentos) tomaba más de un día que las mujeres no podían restar de sus jornadas laborales. Ante la opción de pedir permiso en el trabajo (con la pérdida del salario de los días de ausencia laboral) preferían no ir al módulo y cumplir con sus jornadas laborales (a cambio de tener salarios completos). Muchas de las mujeres que no fueron a los módulos eran trabajadoras asalariadas que no consiguieron el permiso de sus patrones y muchas otras, aunque sí lo obtuvieron, prefirieron no ver disminuidos sus ingresos por los días que, por acudir al módulo, no se presentaron al empleo. La investigación realizada en distintas ciudades durante el año 2003 mostró que estos problemas se agudizan en los casos de los hogares monoparentales de jefatura femenina, especialmente en aquellos en los que la mujer trabaja a cambio de un ingreso y tiene niños pequeños. Con base en el estudio realizado se recomendó que se adapten los horarios de selección (de operación de los módulos) para que estas mujeres puedan acudir.

#### **d) Clarificar y redistribuir las corresponsabilidades**

En los escenarios más urbanos también se observó que las titulares conocen (quizás más que las rurales) sus beneficios y corresponsabilidades de manera adecuada, tienen poca claridad respecto de las faenas. Existe confusión porque consideran que las faenas son parte del “paquete” de corresponsabilidades impuestas por el programa y no saben a ciencia cierta que éstas son totalmente voluntarias y organizadas por actores distintos (maestros, enfermeras, responsables de las clínicas). Además, las jefas de hogares monoparentales tienen muchas más dificultades (que otras mujeres titulares) para cumplir con las faenas –trabajo colectivo, normalmente dedicado a la limpieza de las escuelas, las clínicas, las plazas y las calles– y, al mismo tiempo, cumplir con las corresponsabilidades, con sus cargas de trabajo doméstico-reproductivo y con sus empleos o auto-empleos. Por ello, se recomendó que es necesario diferenciar las corresponsabilidades de las faenas, para eximir a las mujeres con dificultades domésticas (como las jefas de hogares monoparentales, que trabajan y tienen niños pequeños) de las mismas.

En el curso de todas las evaluaciones hemos constatado que las corresponsabilidades, si bien son un instrumento intrínseco a la operación del programa y el medio más importante para lograr los objetivos (la asistencia de los niños a la escuela, las citas y revisiones médicas de todos los miembros del hogar y la asistencia a las “pláticas” –ahora talleres– de salud), recaen en las ya de por sí largas y pesadas jornadas de trabajo femenino. Sin llegar a plantear, como lo hace Molyneux (2006) que las mujeres están al servicio del Estado, hemos documentado esta sobrecarga en el trabajo y la responsabilidad de las mujeres y todo un conjunto de incompatibilidades entre el creciente rol de las mujeres como proveedoras o co-proveedoras económicas, imprescindibles para las economías domésticas, el trabajo reproductivo y las corresponsabilidades con el Programa Oportunidades. Hemos recomendado que se diseñen formas en las que las corresponsabilidades puedan ser compartidas al interior del hogar y que se permita y fomente la participación de los



varones, quienes, por otro lado, han respondido en muchas ocasiones de manera respetuosa hacia el hecho de que las transferencias lleguen a las manos femeninas, pero se han observado –en muchos casos– respuestas masculinas que hemos descrito como aflojar el cuerpo (respecto de su rol de proveedores económicos) o de irresponsabilidad ante su paternidad y sus obligaciones económicas familiares. Esta recomendación, más que las otras que se han mencionado antes, es muy compleja porque no estamos recomendando que las transferencias se entreguen a los hombres, sino que contribuyan más (con trabajo, atenciones, cuidados) en las labores que el programa acarrea a las titulares beneficiarias. ¿Cómo hacer que los hombres participen en las tareas implícitas en las corresponsabilidades sin que exista un aliciente para ellos?

### **e) Recoger e incorporar los cambios propuestos por las familias participantes**

A partir del 2002, el Programa Oportunidades ha enfatizado, en parte como respuesta a los resultados de las evaluaciones pero también como resultado de la posición e intereses de Rogelio Gómez Hermosillo, quien fungió como Coordinador Nacional del programa en el periodo 2001-2006: 1) el fomento de la capacidad de las familias incorporadas de tramitar cambios pertinentes y plantear quejas en casos de inconformidad; y 2) la sustitución de la promotora (una beneficiaria titular elegida por las otras, encargada de los asuntos comunitarios de Oportunidades) por los Comités de Promoción Comunitaria (para aligerar la carga de trabajo y evitar la concentración de pequeños poderes en una sola persona).

Los cambios más significativos, sin que ello quiera decir que los anteriores no fueran importantes, se realizaron en 2003 y empezaron a operar en 2004. En 2003 aparece la llamada Plataforma de Jóvenes con Oportunidades (un incentivo económico diferido que se acumula gradualmente en forma de “puntos”, para los estudiantes a partir de tercero de secundaria con la finalidad de que continúen en la educación media superior. Los puntos se convierten, al finalizar la EMS, en dinero en efectivo que puede usarse para la compra de un seguro de salud, la construcción de una vivienda, una inversión inicial en una actividad productiva, o para la continuación de estudios a nivel superior). Los estudios realizados por el equipo de antropólogos sociales del CIESAS mostraron que la PJO era una acción muy poco comprendida no sólo entre las mujeres titulares sino, también, entre los jóvenes estudiantes para los que iba dirigida. La información no llegaba con claridad a las comunidades y había, además, muchos obstáculos para lograr “abrir la cuenta” con BANSEFI, la institución financiera en la que los puntos se acumulaban y depositaria del dinero que, en algún momento, llegaría a las manos de estos jóvenes. El límite de edad (22 años), por otra parte, resultaba otro obstáculo infranqueable para muchos puesto que no es raro que los niños y jóvenes de las familias con menos recursos se atrasen en sus carreras escolares. El resultado neto de esta experiencia fue que muy pocos jóvenes eran los que realmente podían acceder a este beneficio y que, los pocos que accedieron a él no optaron por las opciones productivas y, mucho menos, a la de compra de seguro de salud. Actualmente, en parte por los resultados de la evaluación cualitativa de este nuevo componente y en parte por los resultados de estudios realizados al interior del programa mismo (que han encontrado que la mayoría de los jóvenes quiere seguir estudiando), la Plataforma de Jóvenes con Oportunidades está en proceso de transformación hacia otros mecanismos –también pensados como incentivos a la continuación educativa a nivel superior– más ágiles y viables.

## **f) Evaluar los procesos de salida del programa**

En 2004 empieza a operar el EDA, o Esquema Diferenciado de Apoyos, que puede ser entendido – junto con la Plataforma de Jóvenes con Oportunidades– como un esquema de “graduación” o una puerta de salida del programa. Efectivamente, los diseñadores y evaluadores de los programas de transferencias condicionadas en muchos países del mundo se preguntan por el cuándo y el cómo llevar a cabo procesos de “graduación”. Estos se han convertido en un asunto de importancia significativa. La evaluación cualitativa del Programa Oportunidades realizada en 2004 incluyó una pequeña muestra analítica de hogares que habían transitado al EDA como una primera exploración de su funcionamiento y sus resultados (Escobar y González de la Rocha 2005).

Después, en 2005, Escobar, González de la Rocha y Cortés dirigieron una evaluación cualitativa (con la colaboración institucional de CIESAS Occidente y El Colegio de México) cuyos resultados y recomendaciones condujeron a los responsables del Programa Oportunidades a dejar de pensar, por lo menos por ahora, en dichas puertas de salida. El argumento es simple, pero requirió del esfuerzo y el rigor de una investigación basada en una metodología muy compleja y rigurosa de acercamientos cuantitativos y cualitativos a la realidad observada. Los únicos hogares que al transitar al Esquema Diferenciado de Apoyos no pasaban por un proceso típico de reacción o adaptación a una crisis económica eran los hogares que nunca debieron de haber sido seleccionados como beneficiarios (los errores de inclusión). En casi todos los otros casos se observaron procesos que estudios especializados sobre las respuestas sociales a las crisis económicas han mostrado: prácticas restrictivas del consumo, deserción escolar ante la necesidad de enviar más miembros del hogar a actividades de generación de ingresos, aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo (y por lo tanto aumento de las incompatibilidades entre las cargas económicas y domésticas y las corresponsabilidades).

Por otro lado, nuestro estudio planteó la contradicción entre el objetivo del programa (de largo plazo, la ruptura del círculo intergeneracional de la pobreza en la segunda generación) y los mecanismos de graduación. No se encontraron evidencias de que al cabo de un número determinado de años (seis o siete) de exposición al programa, los hogares estuvieran en condiciones de menor vulnerabilidad –particularmente si se toman en cuenta los procesos de envejecimiento y enfermedad y los contextos de mercados de trabajo precarios y en los que la agricultura de subsistencia se encuentra en franco proceso de deterioro (Cortés, Escobar y González de la Rocha, 2008).

## **2. Recomendaciones para aumentar el impacto del programa**

Sin duda, el conjunto de las recomendaciones sobre la operación del programa forma parte de las sugerencias para aumentar el impacto. La acción eficiente de selección y operación forzosamente tiene implicaciones positivas en los efectos que el programa quiere producir en el bienestar de la población objetivo. Aquí se presentan algunas recomendaciones que surgen de la constatación de la importancia de otras instancias y actores que intervienen en el impacto de los programas de transferencias condicionadas. La confluencia entre el programa y las instituciones encargadas de proveer los servicios de educación y salud juega, en el caso de Oportunidades, un papel crucial.

### **a) Proveer servicios de educación y salud de calidad**

En las evaluaciones cualitativas hemos documentado que, aunque el programa opere con acciones eficientes, claras y transparentes, el objetivo de largo plazo sólo podrá ser alcanzado a través de la provisión eficiente y de calidad de los servicios de salud y educación. La realidad que se observa en el terreno, sin embargo, muestra problemas múltiples que van desde el sub-abastecimiento de

medicamentos, la saturación de la mayor parte de las clínicas, maestros que dan clases sólo tres días de la semana, ausencia de los médicos por temporadas variables, sistemas de citas médicas inflexibles que no son compatibles con la disponibilidad de tiempo de las mujeres trabajadoras, etc. Nuestros estudios han dado lugar a recomendaciones puntuales que se ubican en distintos puntos del amplio abanico de aspectos que las instituciones proveedoras de los servicios tienen que mejorar para dar mejor atención a la población: desde mejorar el abasto de medicamentos y materiales escolares (¿de qué les sirve a las familias pobres ir al médico si tiene que gastar dinero en farmacias privadas? ¿qué utilidad pueden ver en enviar a los niños y jóvenes a la escuela si los maestros –cuando dan clases– imparten contenidos insuficientes o de mala calidad, no hay mesa-bancos en la escuela, no sirve la televisión de la tele-secundaria, no hay tizas) hasta aspectos de flexibilización de los horarios en los que se presta el servicio (especialmente en el caso de las citas médicas para revisión y consulta). Hemos insistido en que las familias –y el Programa Oportunidades– han hecho un esfuerzo considerable que, sin una respuesta ad hoc de las Secretarías de Salud y Educación, no pueden obtener los resultados esperados.

### **b) Proveer transporte y uniformes escolares**

Otras dimensiones han sido consideradas en nuestras recomendaciones: los costos de los uniformes escolares pueden absorber una buena parte de las transferencias, lo mismo que el costo del transporte de los niños y jóvenes para ir a la escuela (especialmente en los casos de estudiantes de secundaria y preparatoria, quienes tienen que transportarse a las cabeceras municipales o a la capital del estado para estudiar). En ese sentido, hemos recomendado la cooperación entre los municipios y el programa para lograr descuentos en el transporte de los estudiantes (el estudiante varón típico de secundaria gasta el 80% de la beca en transporte) y la provisión de uniformes escolares a precios diferenciados o gratuitos por lo menos en ciertas regiones y en ciertas escuelas. Lo mismo puede decirse de las cuotas escolares y de los condicionamientos que cada autoridad escolar les impone a las familias (en cuanto se enteran de que fueron incorporadas al Programa Oportunidades o en cuanto saben que las transferencias han llegado) y hemos dicho que urge una política nacional al respecto (de las cuotas escolares para todo tipo de eventos) y una supervisión estricta de su cumplimiento.

### **c) Otras sugerencias**

Finalmente, existe un conjunto de reflexiones que pueden traducirse (y se han traducido) en sugerencias y recomendaciones para afianzar los efectos positivos de un programa como Oportunidades que tiene que ver con los contextos económicos y sociales más amplios, por un lado, y con las características internas de los grupos domésticos beneficiarios, por el otro. Una nota de advertencia es necesaria: los programas de transferencias condicionadas no pueden solucionar todos los problemas a los que se enfrentan los pobres en nuestras sociedades, ni las carencias de dimensiones múltiples del fenómeno de la pobreza. Sin embargo, el papel de los evaluadores es precisamente señalar los obstáculos –intra y extra programa– que los programas de transferencias condicionadas enfrentan para alcanzar sus objetivos (en el caso de Oportunidades, el de romper el proceso intergeneracional de transmisión de la pobreza).

Es necesario, para lograr aquilatar si los programas de transferencias condicionadas están alcanzando su objetivo de largo plazo, analizar las capacidades domésticas de generar y emplear los medios para obtener el sustento y, con ello, reducir la vulnerabilidad del colectivo hogar y proporcionar los medios para que los miembros de la segunda generación efectivamente puedan competir en condiciones de menor desigualdad en el mercado laboral (en el futuro). Estas capacidades están en gran medida moldeadas por las ocupaciones de los miembros del hogar o, dicho de otra forma, por las posibilidades de hacer uso de la fuerza de trabajo doméstica en ocupaciones que brinden ingresos suficientes para el sostén de los miembros del grupo doméstico.

Sin empleos seguros e ingresos estables, los miembros de los hogares pobres son extremadamente vulnerables a la precariedad de las economías locales. De hecho, muchos de los hogares beneficiarios que hemos entrevistado a lo largo de los últimos siete años sobreviven de tres fuentes de ingresos: a) las remesas de los miembros que han emigrado con fines laborales en los Estados Unidos; b) las transferencias de Oportunidades; y c) los ingresos muy escasos –pero por ello no menos importantes– de las mujeres quienes cosen, hornean, lavan, venden y llevan a cabo todo un conjunto de actividades de auto-empleo.

Se ha planteado la existencia de círculos viciosos, en los que los hogares que no cuentan con el colchón amortiguador que da un empleo relativamente seguro reciben impactos cada vez más fuertes (y los hacen aún más vulnerables), dando lugar a procesos de acumulación de desventajas. De esta forma, resulta crucial analizar los procesos domésticos, a lo largo de la exposición de los hogares a los programas de transferencias condicionadas, en términos no sólo de los efectos que las transferencias puedan tener en el corto plazo (por muy positivos que sea, por ejemplo, poder comprar la comida de un par de semanas, o la compra de calzado con el que los niños van a la escuela, etc.) sino de la construcción de capacidades para el mediano y el largo plazo. El análisis del vínculo entre las cambiantes estructuras de oportunidades (en donde los PTC juegan un papel importante) y los recursos de los hogares, también en constante proceso de cambio, fue el objetivo de un proyecto reciente que ofreció muchos elementos de comprensión sobre los factores determinantes del bienestar de los hogares y del impacto potencial del Programa Oportunidades. El deterioro de los mercados de trabajo, la precarización del empleo y la casi inexistente seguridad en términos laborales es un factor determinante de la vulnerabilidad que obstaculiza cualquier intento de la política social de mejorar las condiciones de vida de la población.

Por otra parte, y para finalizar esta reflexión, es necesario señalar que los programas de transferencias condicionadas no producen efectos homogéneos sino que el impacto que pueden llegar a tener es diferencial. Las características de los grupos domésticos influyen en el tipo y el grado del impacto. Este depende, por un lado, del tiempo de exposición al programa de manera que a mayor tiempo de exposición son mayores las posibilidades de acumulación de ventajas derivadas de los apoyos del programa. Por otro lado, el grado de impacto –no en el futuro sino en el presente etnográfico– está moldeado por el escenario doméstico al tiempo de incorporación (la inserción laboral de los miembros, la estructura familiar y la etapa del ciclo doméstico). Como se ha planteado, “Esto quiere decir que existen momentos del ciclo doméstico y características de los hogares que actúan como una ventana de oportunidades o umbral de despegue que permite que se genere un aprovechamiento a largo plazo (que se acerque al máximo del gradiente) de los apoyos del Programa.

Los distintos escenarios son: 1) Los hogares en los que los apoyos de Oportunidades se suman, y no sustituyen, a por lo menos un ingreso regular; 2) Los hogares en los que el trabajo femenino a cambio de un salario coexisten con ingresos masculinos; 3) Los hogares en los que, porque hay más de una mujer adulta, el trabajo femenino se realiza con menores presiones domésticas y, por lo tanto, existen menos conflictos en el cumplimiento de las corresponsabilidades. 4) Los hogares que transitan por la etapa de expansión, pero en momentos relativamente avanzados (es decir, los hijos o buena parte de ellos son elegibles para recibir becas de Oportunidades en distintos niveles educativos.

Se sostiene que en estos escenarios se disparan procesos muy positivos de aprovechamiento de los apoyos: los ingresos domésticos aumentan considerablemente (especialmente con varias becas sumadas a ingresos ya existentes y relativamente estables), los hijos e hijas van a la escuela y alargan sus trayectorias escolares, los miembros del hogar reciben atención médica, las familias (mujeres) reciben información sobre cómo mejorar las dietas y prevenir enfermedades, las mujeres titulares afianzan vínculos entre el grupo de beneficiarias y cuentan con regularidad de ingresos,

seguridad, acceso a créditos y, por último, las tareas domésticas, de generación de ingresos y las derivadas del cumplimiento de las corresponsabilidades no generan conflictos irresolubles. Estos son escenarios de acumulación de ventajas” (González de la Rocha 2006: 32-33).

Todo esto quiere decir que es necesario pensar en un gradiente de impactos, que van desde los de corto plazo hasta las acciones y prácticas sociales que encaminan a los impactos de mediano y largo plazo. Hay algunos hogares que sólo se benefician en el corto, otros que logran acumular ventajas para el mediano y el largo plazos. Lo importante es que las evaluaciones que se hagan sobre el impacto de los programas de transferencias condicionadas adopten una perspectiva diacrónica y procesual que sea capaz de observar y analizar los procesos de cambio al interior de los hogares. Además, dichas evaluaciones tendrán que analizar pormenorizadamente los recursos domésticos cambiantes en el tiempo y los distintos factores de vulnerabilidad que caracterizan las distintas etapas del ciclo doméstico (y las distintas estructuras familiares).

La necesidad de hacer este tipo de estudios se explica por una razón muy simple: los programas de transferencias condicionadas operan al nivel de los grupos domésticos para acercarse a su objetivo central: romper el círculo intergeneracional de reproducción de la pobreza y éste es un proceso que se gesta y tiene lugar en los espacios y en los tiempos familiares. Los hogares son las unidades de análisis idóneas para observar los cambios que los programas de transferencias condicionadas pretenden producir. Estos son los escenarios de la sobrevivencia, en donde se instrumentan prácticas y mecanismos para enfrentar y sobrellevar la vida en pobreza. Pero, sobre todo, porque el impacto de los PTC existe en mayor o menor medida en función de los procesos familiares y las condiciones domésticas de aprovechamiento de los apoyos. Sin investigaciones de este tipo es muy difícil llegar a conclusiones sólidas sobre las acciones exitosas y sobre los procesos que explican los resultados observados.

## Bibliografía

- Cortés, Fernando, Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha, (2008) *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas del Programa Oportunidades*, México, D.F.: El Colegio de México, México.
- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2005), “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales”, en *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, editado por M. Hernández y B. Hernández, México, D.F.: Instituto Nacional de Salud Pública/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2005. pp. 445-315.
- González de la Rocha, Mercedes (2007), “*Diagnóstico sobre las familias estudiadas en comunidades indígenas en las evaluaciones cualitativas 2000-2004 y sus relaciones con las instituciones*”, informe del proyecto de investigación: Evaluación cualitativa de impacto del programa Oportunidades, de largo plazo en zonas rurales, 2007. CIESAS Occidente, México.
- González de la Rocha, Mercedes (coord.) (2006), *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, Publicaciones de la Casa Chata, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, (CIESAS), México.
- Neufeld Lynnette. y otros (2005) Consumo de suplemento de niños y mujeres beneficiarios de Oportunidades en zonas urbanas. En: *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Tomo III. Alimentación. México D.F, pp. 119-147.
- Schmelkes, Sylvia (2007), “*Diagnóstico sobre educación desde una perspectiva multicultural*”, informe del proyecto de investigación: Evaluación cualitativa de impacto del programa Oportunidades, de largo plazo en zonas rurales, 2007. CIESAS Occidente, México.



## Comentarios<sup>60</sup>

---

***Osvaldo Larrañaga<sup>61</sup>***

Quisiera advertir desde el inicio que mi profesión de economista es insuficiente para hacerse cargo de una temática que tiene diversas entradas disciplinarias. Pero me imagino que cuando Irma Arriagada me eligió como comentarista tuvo en cuenta esta característica profesional.

Mis comentarios giran en torno a la pregunta: ¿De qué modo se puede reducir la brecha entre propuestas de políticas que tienden a ser ambiciosas en cuanto sus objetivos y las posibilidades que hay en los países de la región para implementar tales políticas? Responder a este tipo de preguntas es importante si se quiere evitar que estos debates queden constreñidos a los espacios del debate académico o en las esferas de los organismos internacionales.

En materia de la intersección entre propuestas y aplicaciones de política, quisiera destacar la intervención de Mercedes González de la Rocha respecto de la evaluación del programa Oportunidades en México. Este representa un caso exitoso en términos de cómo una buena evaluación puede fortalecer a la política pública, puesto que permite corregir los aspectos que han mostrado ser defectuosos o erróneos, y de tal manera mejorar la efectividad del programa en cuanto a sus efectos sobre la población objetivo. Asimismo, se muestra que la evaluación positiva de los resultados del programa resultan clave para la continuidad del mismo en presencia de cambios de equipos gubernamentales.

---

<sup>60</sup> Nota de la editora. Esta es una transcripción editada de la presentación.

<sup>61</sup> Investigador de la Universidad de Chile y consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chile.

Un tema recurrente en las exposiciones ha sido las demandas a las políticas públicas. Se han expuesto un conjunto de situaciones y de diagnósticos que requieren un accionar del Estado para avanzar en las direcciones deseadas. La pregunta clave es qué capacidad tienen los Estados en América Latina para hacerse cargo de estas demandas; o cómo adquieren tales capacidades en caso de no tenerlas.

Un aspecto central en la materia es la capacidad económica para financiar gastos sociales. En América Latina el gasto público social representa en promedio un 12% del PIB, mientras que en Europa continental esta cifra sube a 30%, es decir, entre dos y tres veces más, sin contar las diferencias absolutas en el nivel de ingreso per cápita. Se trata de capacidades públicas muy distintas para implementar políticas sociales. Por tal motivo, las políticas universales pueden ser realistas en el contexto europeo, pero difícilmente son financiables en América Latina. Si no respondemos a la pregunta de cómo podrían ser financiables, la propuesta de universalizar políticas en la región quedará confinada a los debates académicos.

También ha habido en la presente reunión críticas en materia de la focalización de las políticas públicas en los países latinoamericanos. Por cierto que hay espacios para críticas, puesto que hay aspectos que pueden ser mejor realizados, pero hay que tener en cuenta que las políticas focalizadas no sustituyeron una situación idealizada que se caracterizaba por un Estado de bienestar típico de los países europeos socialdemócratas. En la región existía –cuando lo había– un Estado de bienestar pequeño y orientado a segmentos laborales formalizados. En tal sentido, las políticas focalizadas que hoy día llegan a los sectores más vulnerables, corresponden a las primeras políticas que han llegado a estos sectores. No es el caso que tales políticas hayan reemplazado a otras que beneficiaban en forma generosa a las poblaciones pobres.

La restricción en las capacidades del Estado no sólo se remite a las consideraciones de tipo económico, sino que también incluyen a aspectos institucionales y políticos. Todas las encuestas de opinión pública realizadas en la región están reflejando que los problemas más preocupantes son la seguridad pública y temas asociados como la drogadicción y la delincuencia. En tal sentido los Estados Latinoamericanos están fracasando en garantizar aspectos básicos de la convivencia social, incluso perdiendo la tuición sobre regiones de determinados países.

El reciente fracaso del Transantiago en Chile<sup>62</sup> es una gran falla de la capacidad pública para incurrir en reformas de gran alcance. El fracaso del plan no solo tiene consecuencias adversas en la calidad de vida de los santiaguinos, sino que pone un gran signo de interrogación respecto de la factibilidad futura de implementar políticas públicas que involucren grandes cambios sistémicos. Esto es, hay un descrédito en la capacidad del Estado para hacer política pública eficaz y eficiente.

Otro caso relacionado son los resultados de la encuesta Ecosocial, que se realizó en siete países América Latina, y que muestra que un 75% de la población tiene cero o muy poca confianza en sus autoridades locales, y menos aún en el Parlamento y otros organismos del Estado.

En suma, la demanda por políticas públicas tiene que tener en cuenta las realidades del Estado latinoamericano. Esto no implica quedarse inmóviles puesto que el Estado es débil, sino que dado que el Estado es débil el tema es cómo se fortalece y, en el intertanto, qué políticas son viables en dicho contexto. De esta manera empezamos a acortar la brecha entre las propuestas de política y la viabilidad de su implementación.

Otra arista del problema es el contraste entre las propuestas aquí avanzadas y la opinión pública en temas sujetos a un alto contenido ideológico, como son los aspectos de la familia. Hace una semana me tocó participar en otro panel donde el tema abordado era la tasa de natalidad, que esta estrechamente relacionado con los aspectos de familia. En esta ocasión, y contrario a lo que

<sup>62</sup> Nuevo sistema de transporte en Santiago de Chile.



ocurre aquí, hubo conceptos que no se mencionaron como género, perspectiva de género, derechos sociales, enfoque de derechos, etc. Tal contraste refleja la diversidad de enfoques que existe en estas materias.

Los resultados de la última encuesta sobre Familia y Valores del Centro de Estudios Públicos en Chile señalan que un 82% de los entrevistados piensa que “la vida familiar se resiente cuando la mujer trabaja a tiempo completo” y un 63% de los entrevistados está de acuerdo con la afirmación “un niño en edad preescolar sufre si su madre trabaja”, un 54% afirma que “ser dueña de casa es tan gratificante como tener un trabajo remunerado” y finalmente, pero no menos sorprendente, un 43% opina que “la labor del hombre es ganar dinero y el de la mujer es cuidar el hogar y la familia”, y finalmente un 17% se muestra indeciso respecto a esta alternativa, pero no se manifiesta en oposición.

En ese sentido puede haber un divorcio entre propuestas que avanzan temas progresistas, a través de la terminología fuerte de los “derechos sociales”, y una opinión pública que presenta un perfil más conservador en los temas de familia. Ciertamente que la opinión pública es influenciada por los medios de comunicación y por los poderes dominantes, pero ello simplemente muestra que el avance de este tipo de propuestas enfrentará una férrea oposición ideológica. Este es otro aspecto que debe ser abordado si se desea acortar la brecha entre las propuestas y su implementación.

Muchas gracias.



## Temas de debate y desafíos pendientes

---

### Desafíos, recomendaciones y propuestas

**Verónica Aranda<sup>63</sup>**

La información presentada en esta reunión de especialistas ha permitido apreciar la heterogeneidad de las situaciones familiares, evaluar los logros e identificar los desafíos futuros en el tema y las líneas de acción que deben seguir las políticas públicas, identificando áreas no analizadas y proponiendo políticas hacia familia en un nuevo contexto de modernización y globalización.

A la luz de estos cambios y de la diversidad de situaciones familiares se plantearon las siguientes interrogantes: ¿Qué desafíos se plantean hacia el futuro?, ¿Qué políticas se definen?, ¿Cómo considerar las nuevas dinámicas familiares y la protección social en las políticas públicas?, ¿Cuál es el papel que las políticas de igualdad de oportunidades y las políticas de equidad de género estarían jugando frente a estos cambios?, y finalmente ¿Qué lineamientos de acción plantean los significados actuales de los cambios familiares?.

En muchas de estos interrogantes los encuentros sobre familia realizados a partir del año 2004 han aportado en sistematizar diagnósticos y propuestas, que deben ser valorados también fuera del espacio institucional de CEPAL, en la medida que han influido en los ámbitos de poder que toman decisiones en materia de política hacia las familias.

---

<sup>63</sup> Socióloga, Consultora de la CEPAL.

Por ello, la recomendación general emanada de la reunión de especialistas es incorporar en el diseño de las políticas públicas hacia las familias las sugerencias de los organismos de Naciones Unidas dedicadas al tema, pero también las de otros actores de la sociedad civil, ONG, centros de investigación que tienen en la familia uno de sus puntos focales de estudio.

Entre las recomendaciones sugeridas por los especialistas se encuentran las siguientes.

## **1. Respetto a las transformaciones de las familias**

Otorgar prioridad en las investigaciones en áreas que demandan especial atención, de modo de complementar los conocimientos que ya se tienen y aportar a la formulación de políticas públicas eficaces bajo una nueva mirada de derechos y equidad de género.

Se destaca la necesidad de nuevos enfoques y metodologías para aproximarse a esos temas y analizar la calidad de vida familiar, especialmente una mirada hacia la dimensión cultural de las transformaciones en las familias, los efectos en la subjetividad y los significados atribuidos a los desplazamientos ocurridos en la organización familiar, sus dinámicas y relaciones entre los integrantes.

### **a) Áreas de Investigación**

- El trabajo doméstico y de cuidado de los hijos y adultos mayores realizado en los hogares: quién hace que, cómo, cuándo, para quién. Se requieren análisis cuantitativos de uso del tiempo, así como miradas cualitativas para conocer los significados que están detrás de la organización de la vida privada.
- La tensión creciente entre trabajo remunerado y doméstico y las estrategias de conciliación familia-trabajo que emprenden mujeres y hombres para resolver la conjugación de estas áreas.
- El reparto del poder, recursos, tiempo y responsabilidades al interior de la familia.
- El lugar de los adultos mayores en las nuevas estructuras familiares y sus dinámicas, el papel que juegan en el cuidado y el trabajo doméstico, y las políticas dirigidas a este grupo.
- La violencia ejercida principalmente sobre mujeres y niños, el seguimiento del accionar judicial y policial así como la posibilidad de respuestas novedosas e integrales frente al problema.
- Los cambios en la construcción de la identidad sexual y de género (feminidades y masculinidades) y los significados asociados a la paternidad/maternidad a la luz de las transformaciones que han tenido las familias.
- Los arreglos familiares entre personas del mismo sexo, sus dinámicas y significados atribuidos a la familia, la reproducción, la adopción de hijos, el matrimonio, y la necesidad de políticas que garanticen sus derechos y eliminen las prácticas discriminatorias.
- Los procesos migratorios y la deslocalización de las familias, y sus consecuencias sobre los integrantes de la familia tanto en el lugar de origen como de destino.
- El lugar que ocupan las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTICS) en la conformación de identidad y en las dinámicas familiares dentro del ámbito reproductivo.

- El lugar de las tecnologías médicas en el ámbito del cuerpo y lo reproductivo (métodos de fertilización, entre otros) en el ámbito familiar, en las identidades de género y las relaciones entre los sexos.

## **b) Respetto a las políticas**

- Avanzar en la definición de políticas públicas en la esfera del bienestar y la protección social desde un enfoque de derechos con un rol activo de parte del Estado, que tiendan a mayores grados de universalidad (mayor cobertura) y al mejoramiento de la calidad en los servicios prestados a grupos vulnerables o de extrema pobreza.
- Diseñar políticas ancladas en la realidad familiar de los países es decir, que superen el estereotipo de familia nuclear biparental y se adapten a la diversidad de arreglos, estructuras y dinámicas, ciclo de vida, y factores de diferenciación social (clase, etnia) para un mejoramiento efectivo de su calidad de vida.
- Implementar políticas que favorezcan la articulación entre trabajo remunerado y trabajo doméstico, tanto para mujeres como para hombres, con tal de promover la corresponsabilidad y dinámicas democráticas al interior de las familias, y donde ambos sexos posean igualdad de oportunidades de desarrollo profesional, personal y familiar.
- Diseñar políticas públicas de bienestar que sean participativas, es decir, que las familias tengan un rol activo en la identificación de sus necesidades y en las decisiones sobre las formas de apoyo a sus funciones de bienestar.
- Diseñar e implementar políticas de cuidado (de niños, niñas, enfermos, discapacitados y adultos mayores) a partir de la complementariedad entre agentes públicos, privados y mixtos para satisfacer la cobertura de las necesidades familiares en la provisión de servicios.
- Diseñar políticas de conciliación trabajo-familia, que coordinen el accionar del Estado, a nivel central y local, así como otros actores de la sociedad civil y del empresariado (responsabilidad social empresarial); con el fin de que el problema sea asumido de modo integral por diversos sectores.
- Desarrollar estrategias de evaluación y seguimiento sistemático a los impactos de las políticas sobre las familias, no sólo las dirigidas a la erradicación de la pobreza (programas de transferencias condicionadas actualmente en curso) sino los cambios legislativos y las políticas asociadas al trabajo, previsión, salud y otros ámbitos del bienestar que afectan a las familias.
- Implementar estrategias novedosas de respuesta al problema de la violencia de género, que junto con un énfasis en el control social de la violencia, consideren un accionar centrado en los aspectos culturales que están en el fondo del problema mediante la sensibilización de la población, con un rol activo de los hombres como sujetos de prevención y no sólo sujetos de agresión.

## **c) Respetto del financiamiento**

- Se sugirió la importancia de aumentar los recursos destinados al gasto social, por medio de una mayor captación de impuestos, con mayor tributación y mejorando la cobertura y eficiencia de las políticas sociales.
- Se recomendó la necesidad de buscar modalidades innovadoras en el financiamiento (mixto, tripartito, etc.), y avanzar con los recursos económicos y sociales necesarios para

enfrentar los nuevos riesgos sociales que una economía globalizada plantea a la población en las distintas etapas de su ciclo de vida familiar e implementar una estrategia coherente de desarrollo integral, fortaleciendo además la protección de los sectores más vulnerables.

- Asimismo se advirtió que el debate sobre la forma de hacerlo, y, en especial, la búsqueda de mecanismos redistributivos enfrenta serios conflictos de intereses, dado que los sistemas de financiamiento no son solo resultado de experticias, sino de negociaciones entre actores con distinto poder e influencia.
- Los especialistas enfatizaron la necesidad de evaluar el papel y la calidad de las relaciones entre Estado, mercado y familia en la solución de los problemas de protección social y de cierre de brechas sociales, de modo de establecer un nuevo contrato social para el financiamiento basados en una concepción de derechos.

Finalmente los investigadores destacaron la importancia de darle continuidad a estos encuentros que han permitido instalar el tema de las familias como un ámbito relevante de estudio, y recomendaron convocar a expertos y expertas, académicos, organizaciones no gubernamentales y organismos del sistema de las Naciones Unidas responsables de entregar asistencia técnica en este campo, así como la participación de las agencias involucradas en el tema y a la sociedad civil.

## **Lanzamiento del libro *Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros***

---

### **Presentación de la representante de UNIFEM, Teresa Rodríguez<sup>64</sup>**

Muy buenos días a todos y a todas, quiero agradecer a la CEPAL por tener el honor de presentar este libro que significa un esfuerzo enorme, en el que se ha buscado debatir el desarrollo de las políticas públicas y su relación con la familia.

Para UNIFEM es de gran interés considerar las políticas públicas y la familia. No es una contradicción tratar la institucionalidad pública de la mujer y la defensa de sus derechos y el trabajo con políticas públicas hacia las familias. Esta institución social tan reconocida, que ha existido a lo largo de siglos, pero que cambia con todos los arreglos y ajustes –que se recogen muy bien en este libro– y que se relacionan con la coyuntura existente del momento, las estructuras, los efectos de las políticas económicas, de las políticas sociales y de la multiculturalidad. Muchas veces las políticas públicas no reconocen esta diversidad de los arreglos institucionales, ni los que se realizan en el nivel local, nacional y regional. Para el organismo que represento vemos a la familia desde una perspectiva sociológica, como

---

<sup>64</sup> Directora Regional para México y Centroamérica del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

una organización social compleja pero compuesta por individuos que tienen derechos, y eso creo que es fundamental rescatar: cómo al interior de la familia está la mujer, están los niños, pero son individuos con derechos, entonces el marco de derechos que es el marco de trabajo de UNIFEM y de Naciones Unidas, sería un punto muy importante considerar y destacar y que es lo que este libro también recupera.

Además quiero reconocer y felicitar el trabajo de Irma Arriagada, su persistencia, su capacidad de convocatoria y también esta mirada amplia para incorporar una visión multidisciplinaria en el tema de esta relación políticas públicas y el reconocimiento de estas familias, y creo que es un punto que tenemos que seguir discutiendo en esta América morena, multicultural y donde muchas veces las políticas públicas invisibilizan a las mujeres afrodescendientes, a las mujeres indígenas en sus propuestas de desarrollo y de erradicación de la pobreza.

También quisiera felicitar esta articulación del diálogo entre quienes hacen política, entre académicas, entre representantes de organizaciones sociales y representantes del movimiento de mujeres. Este libro reconoce los esfuerzos de estas reuniones tan ricas en el debate que se han desarrollado en la CEPAL en los últimos cuatro años. También es muy significativo en este enfoque multidisciplinario, la incorporación de distintos organismos del sistema de Naciones Unidas, esta propuesta de trabajo interagencial es algo que se reconoce muy bien en la selección de quienes están incorporando su debate en el libro.

Asimismo, otro punto de reflexión y de diálogo muy importante es mirar el tema no sólo desde las políticas sociales sino también desde las políticas económicas. Recordar que cuando se presentó el primer informe coordinado por CEPAL de los avances de las metas del Milenio en México, el Secretario Ejecutivo de CEPAL señaló que las políticas económicas deberían subordinarse a las políticas sociales, es decir, considerar que las políticas públicas deben responder a la realidad de las personas que viven en los distintos países y deben tener como marco los derechos humanos.

Finalmente, deseo señalar el compromiso de UNIFEM de seguir colaborando con esta riqueza de debates en este espacio que reconoce la diversidad y que incorpora estas distintas miradas y complejidades que se observan en las familias y en las distintas articulaciones y arreglos que existen hoy en América Latina y en el mundo. Este diálogo con Europa y España enriquece el análisis de la realidad latinoamericana y de América Central donde desarrollo mis actividades, áreas muy diversas respecto de la situación de América del sur.

Agradezco a la CEPAL esta invitación y a todos quienes han participado en estos debates y especialmente a Irma Arriagada, a Andras Uthoff y a Mario Báez el aporte y el apoyo que han hecho a este trabajo, que espero continúe en el futuro.

Muchas gracias.



## Presentación del representante de la CEPAL, Andras Uthoff<sup>65</sup>

Buenos días, primero quiero presentar mis excusas por no haber participado en la reunión ayer, pero me encontraba en un seminario en Brasil sobre Programas de transferencias condicionadas de ingresos, similar a lo que es Chile Solidario en Chile, Oportunidades en México y una variedad de programas de características parecidas en América Latina.

Estos programas evidencian que los sistemas de protección social en América Latina y en el mundo entero han fallado al basarse en una sociedad del trabajo. La mayoría de los sistemas de protección social tienen muy baja cobertura, están basados en ciertas presunciones sobre la familia que no operan y, por lo tanto, las prestaciones son de mala calidad y las familias en general están muy desprotegidas. Como resultado de esta situación, en las épocas de crisis surgieron programas de emergencia, después fondos de inversión social y hoy hemos terminado, después de un proceso largo, en lo que son los programas de transferencia condicionadas de ingresos; y, lo relevante a este seminario es que, en el corazón de estos programas están las familias, entendidas éstas como unidades en las cuales se toman decisiones fundamentales y donde se podrían desarrollar una política pública armónica con ella y que realmente apunte a sus necesidades para salir de la pobreza. Me parece oportuno traer este mensaje que además se ubica muy bien en el contexto del la presentación del libro que hoy realizamos.

También quisiera señalar que, tal como lo destacamos en nuestra última edición del Panorama Social, gran parte del descenso de la pobreza en América Latina responde fundamentalmente al aumento de los ocupados por personas en las familias de estratos más bajos, y eso significa claramente una revolución al interior de la familia tanto en materia de fecundidad, de decisiones sobre la reproducción, tamaño familiar, como también decisiones de compatibilidad de roles entre la ocupación en el mercado de trabajo y la atención de las necesidades de la familia. El conjunto de estos cambios de comportamientos al interior de las familias está siendo el factor más importante para explicar los descensos en la incidencia de la pobreza entre el período 1990 y 2005. Sólo en un segundo lugar siguen los factores relativos al aumento del ingreso promedio de los ocupados en estas familias. Esto último no debiera pasar inadvertido. Pues si bien se logra ocupar más personas de los estratos pobres ello no ocurre en los niveles crecientes de ingreso. Persiste un problema de naturaleza económica, asociado al limitado desarrollo productivo y que se debería establecer como deuda pendiente del modelo de desarrollo latinoamericano actual.

Reconociendo este creciente esfuerzo de las familias pobres por superar esa condición accediendo a puestos de trabajo precarios es que la CEPAL ha planteado su mensaje en torno al futuro de la protección social. Durante el último periodo de sesiones se ha argumentando que el acceso universal a sus prestaciones basado exclusivamente en la sociedad del trabajo y una familia con un solo proveedor ha sido y seguirá siendo una promesa inconclusa. Hemos enfatizado que se precisa de un enfoque distinto, un enfoque centrado en los derechos de las personas adquiridos por su calidad de ciudadanos y no exclusivamente por su condición laboral. En este esfuerzo es preciso reconocer que ha habido una institución o un agente en la sociedad latinoamericana olvidado y esta es precisamente la familia, y en la cual ha recaído gran parte de lo que ha sido la protección social informal, pero que ha permitido sobrevivir a esta sociedad con las desigualdades enormes desigualdades históricas y las que hoy persisten.

En consecuencia, lo que CEPAL plantea en el documento que hoy presentamos es esencial al quehacer del diseño de las políticas sociales. Necesitamos enfocar las políticas públicas para las familias y en ese intento examinar su efecto sobre el desarrollo. Creo que para quienes trabajamos

<sup>65</sup> Oficial a Cargo de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

en políticas públicas, en temas de protección social, el rol de la familia, su aporte al desarrollo y el rescatar un enfoque de derechos va a hacer un tema esencial.

Quisiera quedarme con estos mensajes y aprovechar la oportunidad para dos cosas. La primera: agradecer la colaboración de CELADE, de la Unidad de la Mujer y Desarrollo y el auspicio de UNFPA y UNIFEM. La segunda pero más importante es la de felicitar a Irma Arriagada por el trabajo que viene realizando, el cual que ha sido muy significativo y tiene el mérito adicional de sustentarse en redes de colaboradores y de trabajo interagencial las que resultan fundamentales. Dado que en Naciones Unidas estamos sujetos a la inclemencia del ciclo de vida, y tenemos años de términos de nuestra afiliación con la institución, el cual corresponde a 2008 para Irma, aprovecho la oportunidad para agradecerle sus invalorable aportes y desearle lo mejor.

## Presentación de la coordinadora del libro, Irma Arriagada<sup>66</sup>

En primer lugar quiero agradecer el acompañamiento de muchas personas en el desarrollo de esta iniciativa que finalmente logró plasmarse en el libro que hoy se lanza. Fuimos acumulando los textos y armando el libro a lo largo de los últimos cuatro años. Para este trabajo de la División de Desarrollo Social fue esencial el auspicio de UNFPA, el apoyo de UNIFEM y los aportes de muchas personas algunas presentes y otras ausentes.<sup>67</sup> Las contribuciones de CELADE y de la Unidad de la Mujer de CEPAL fueron también fundamentales.

En relación con el título, quiero indicar por qué se llama una historia de desencuentros. Inicialmente pensamos en ponerle un subtítulo más acorde con el tema y optamos por el divorcio entre las políticas y las familias, luego reflexionamos que no había tal divorcio sino más bien un matrimonio mal avenido –como tantos– pero finalmente, quisimos rescatar con este subtítulo que no corresponde a una historia actual sino que como en muchas otras dimensiones, las políticas han ido con retraso respecto de los cambios de las condiciones de vida de las personas, en un permanente desencuentro.

Quisiera agregar que, en muchos casos, fue una dura tarea la reducción drástica de los textos para poder dar esta gama de miradas sobre el diagnóstico de las familias y el diseño y ejecución de políticas que les atañen. Me disculpo con quienes fueron más afectados por algunos cortes inmisericordes.

Este libro constituye un aporte a la difusión de estas reflexiones y un nuevo gesto de apertura respecto al conocimiento producido sobre un tema que encierra fuertes disputas ideológicas. En este sentido, los 19 estudios de 21 reconocidos especialistas que conforman el libro son un intento por abordar analíticamente las transformaciones de las familias en el contexto latinoamericano y las necesidades de adaptar las políticas públicas a sus nuevas estructuras, dinámicas y relaciones entre sus integrantes. Esta reflexión y diagnóstico no es neutral puesto que se da en consonancia con una crítica sobre una forma de hacer política pública sobre la base de un estereotipo de familia que no corresponde con la realidad de la región y, cuya operación dificulta los avances en integración e inclusión sociales para las familias.

Tanto los tres encuentros realizados a partir de 2004, así como este libro refuerzan la idea que “la familia” constituye una construcción social de carácter histórico, que se define como una institución cuyos arreglos dependen no sólo de sus relaciones internas o estructura, sino también del contexto social donde emerge y se desarrolla. De este modo, no es posible hablar de la familia y en rigor, de las familias en plural, sin referirnos a la desigualdad y a la exclusión, que marcan la vida cotidiana en la región.

¿Cuáles serían en nuestra opinión los principales avances y aportes de este libro?

En primer lugar, reunir un conjunto de artículos que –desde diversas perspectivas disciplinarias: desde la sociología, la antropología, la economía y la historia– muestran la diversidad de las estructuras, de trayectorias y de historias familiares y permiten avanzar en el conocimiento de sus formas actuales. Otro aporte es mostrar la diversidad de enfoques y formas de aplicación de las políticas públicas y de los programas que se han orientado a las familias, la mayor parte de las veces, de manera descoordinada en diversas instancias del aparato público. Me parece que el libro contribuye con una mirada crítica a lo que se ha realizado hasta ahora y proporciona lineamientos para mejorar a futuro.

<sup>66</sup> Socióloga, oficial de asuntos sociales de la CEPAL, coordinadora del libro.

<sup>67</sup> Entre las personas ausentes quisiera destacar el apoyo de María del Carmen Feijoó, Ana María Goldani, Elizabeth Jelin, Orlandina de Oliveira, Mariza Ariza, Cecilia Loria, Laura Golbert y José Miguel Guzmán que no pudieron asistir a esta presentación.

Cuando iniciamos en CEPAL los estudios de las familias en América Latina, se partía de una visión congelada de familia como un modelo ideal al cual las demás familias debían conformarse. Los estudios sobre bases estadísticas que se elaboraron mostraron la gran diversidad de situaciones existentes en la región latinoamericana y llamaron la atención sobre las transformaciones en las etapas del ciclo de vida familiar, fuertemente influidas por las transformaciones demográficas. Sin embargo, quedan áreas menos investigadas lo que denominamos la caja negra familiar: la toma de decisiones y el reparto de trabajo dentro de la familia: quién hace qué y como lo hace, temas que requieren un instrumental de recolección de información específico –como encuestas de uso de tiempo, de calidad de vida– aun no bien desarrollado en la región. También el tema de la violencia doméstica e intrafamiliar debe continuar investigándose desde la perspectiva de la evaluación de las políticas aplicadas y del seguimiento de las sentencias judiciales.

¿Cuáles son los desafíos? A futuro es preciso seguir reflexionando sobre las formas en que los grandes procesos continúan afectando a las familias: de qué manera las transformaciones económicas en un mundo globalizado afectan la vida cotidiana, el consumo y los ingresos de las familias; los modos en que la dinámica demográfica seguirá modificando las estructuras familiares; cómo la pérdida de centralidad del trabajo para la protección social y los nuevos modelos laborales afectarán las dinámicas familiares. Se precisa por tanto un nuevo diseño de mayor complejidad en la articulación Familia-Estado-Sociedad.

En lo relativo a las propias familias se requiere avanzar en tres áreas principales: en el ámbito de los cambios de la intimidad y de la movilidad de las fronteras entre lo público y lo privado; en el área del trabajo y sus interrelaciones entre trabajo doméstico y trabajo extradoméstico; en el ámbito tecnológico (especialmente biotecnológico) y laboral y sus efectos sobre las nuevas formas de familias.

Como ya señalamos, pese a que el entorno de las familias se ha definido como un espacio privilegiado de lo privado, el Estado –como agente desde lo público– ha tenido un papel clave en sus prácticas. Así en los diversos modelos de desarrollo en marcha en América Latina, el Estado ha tenido un papel variable para regular el acceso de las familias tanto a mejores niveles de bienestar, protección social y el ejercicio de derechos. En la sociedad del trabajo, donde los espacios de producción y reproducción están bien definidos sobre la base de una división sexual del trabajo, el Estado reguló el acceso al bienestar por medio de la incorporación al trabajo formal de los varones, a partir del cual se endosó la protección del resto del grupo familiar. No obstante, los trabajadores y trabajadoras informales deben acceder al bienestar a partir de sus propios recursos, lo cual les coloca en una situación de exclusión respecto al sistema. Los sesgos de un tipo de familia específico –familia nuclear patriarcal– de este sistema de bienestar, poseen efectos hasta el día de hoy.

Con las transformaciones económicas, sociales y culturales de las últimas décadas, la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral, la emergencia de una sociedad post industrial y globalizada y el cambio en el modelo de desarrollo en los países latinoamericanos, se vislumbra un nuevo contrato entre Estado, sociedad y familias para la provisión del bienestar. Este nuevo contrato genera un bienestar segmentado según clase social en el que el Estado posee un papel central para proporcionar mínimos de bienestar para las familias más pobres mediante políticas sociales focalizadas; mientras que en amplios sectores medios y altos acceden por la vía del mercado, con ausencia –en buena parte de los casos– de políticas universales. En todos los estratos se vislumbra sin embargo, la valorización de la familia como agente del bienestar y, en ese sentido, la continuidad de cierto orden cultural que pone la responsabilidad de lo privado/doméstico casi exclusivamente en manos de las mujeres.

Actualmente y desde la perspectiva de las políticas se plantean grandes desafíos que se relacionan con la cobertura de las necesidades de la población: especialmente las relacionadas con

el cuidado y con los cambios en la estructura de esa demanda. Un ejercicio que estamos elaborando en la División nos muestra esos cambios cuando se consideran las distintas etapas de la transición demográfica de los países. Un solo dato: el aumento porcentual en demanda futura de unidades de cuidado (escala de Madrid) de la población mayor de 80 años es de 36 puntos porcentuales entre 2007 y 2015. En sociedades donde aumenta crecientemente el trabajo femenino en el mercado laboral, las políticas públicas serán las encargadas de buscar las mejores formas de suplir el déficit de cuidado que las mujeres no pueden seguir proporcionando. Como se señala en el libro las mujeres han pasado de ser un recurso humano invisible a ser un recurso escaso.

En síntesis, este libro abre la posibilidad de examinar las transformaciones sociales y económicas de las familias en el contexto latinoamericano, así como da claves para entender las principales formas en que las familias han respondido a las carencias del Estado en la provisión del bienestar social y a los nuevos desafíos que les imponen los cambios globales. Del mismo modo, analiza la diversidad de las políticas dirigidas a las familias y sus efectos en términos de inclusión social y bienestar, los cambios legislativos en materia de formación y disolución de familias. Por último, se examinan las dificultades sobre el financiamiento que enfrentan las políticas sociales y en particular, las orientadas a las familias, retomándose el debate sobre las modalidades que adoptan las políticas, de protección, de asistencia y de bienestar social, a partir de los programas y políticas en los países de la región. Solo me resta invitarlos cordialmente a leer el libro.

## **Presentación de la Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo,<sup>68</sup> Sonia Montaña<sup>69</sup>**

Este libro nos invita a darle una lectura y posiblemente varias relecturas, pues se va a convertir en una herramienta de consulta para quienes están trabajando en el tema.

Quisiera empezar subrayando el aporte de Irma Arriagada al conocimiento en las ciencias sociales y la capacidad académica y profesional de establecer puentes entre las disciplinas, las áreas temáticas y buscar constructivamente nexos que muchas veces desde el punto de vista metodológico o conceptual, o de las políticas públicas, no necesariamente se articulan.

Se ha visto cómo el tema de familia es abordado desde distintas perspectivas metodológicas, institucionales, la disociación con el tema económico, las políticas económicas, el tema de las políticas sectoriales versus las políticas universales y, por lo tanto, quisiera destacar que hay un gran esfuerzo de arte e ingeniería detrás del trabajo realizado.

Primero, en recuperar expresiones anteriores del mundo académico fuera de las Naciones Unidas y que tiene un origen en reflexiones que provienen del movimiento de mujeres y de la academia, temas que estuvieron fuera del sistema político y de las políticas públicas, y el arte de la coordinadora del libro está en permitir que estos temas puedan confluir e instalarse en la corriente principal.

También me parece interesante señalar que este proceso de cuatro años instalado desde la División de Desarrollo Social, coincide con un período de cambios en el contexto social y político en la región que es notable.

Uno de los debates se centró en la focalización como opción razonable en política pública, existiendo visiones que la colocaban como inevitable, como una etapa necesaria; había una cierta legitimidad de las políticas de focalización en las políticas hacia las familias, como una expresión de lo que había sido las políticas sociales en los años noventa, claramente políticas de mercado máximo, Estado mínimo y atención a los más vulnerables y pobres. Había que incluir todo un lenguaje en el cual el tema de la focalización todavía demandaba la principal atención de los gobiernos y los académicos.

Después de varias elecciones, de cambios de gobierno, de varios debates públicos y de tendencias de larga duración como las dictaduras y la situación post consenso de Washington, estamos en un punto de inflexión en el que la legitimidad del Estado mínimo y del mercado máximo, ha sido puesta en cuestión y parece ya que en distintas corrientes el debate de las políticas universales se ha reinstalado. Por lo menos como una pregunta legítima, no existe un consenso, pero el tema de las políticas sociales universales aparece como un debate que amerita pensar y ser reconocido, y a la vez, se observa una evaluación bastante crítica de los programas focalizados para la erradicación de la pobreza, que me parece muy sintomático como una re-orientación a lo que se entiende como el enfoque de derechos.

Aun cuando este enfoque no está aún en la corriente principal, se está aproximando a este debate entre aquellos que sostienen que la mejor política social es una buena política económica, versus este enfoque de derechos, que me parece sumamente importante.

El tercer aspecto que me interesa comentar respecto al libro, es que éste nos muestra el debate pendular en torno a la familia: en la primera reunión se discutía mucho acerca del abandono

---

<sup>68</sup> Nota de la editora. Esta es una transcripción editada de la presentación.

<sup>69</sup> Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

que las feministas o las estudiosas de las cuestiones de género habían tenido con el tema de familia, es decir, había un reproche de no estudiarlo.

El contexto de este debate, es la discusión con interlocutores imaginarios que están fuera de este espacio. Uno de los desafíos mas grandes que se mencionó en la novena Conferencia Regional sobre la Mujer en México, fue cómo detener una ofensiva ideológica regional muy fuerte que criticaba la atención en la mujer y demandaba salir del enfoque de derechos de mujeres para pensar en la familia. Entonces la sensación que había en la primera reunión era que nos estaban colocando en un dilema absurdo entre ubicar a la mujer por un lado y la igualdad de género por el otro, y una recuperación del concepto de familia desde una vertiente conservadora, cuyo objetivo no es defender los derechos humanos de las personas, sino defender la solidez y la inmovilidad de una institución que ha cambiado, pero que no quieren que cambie.

Asimismo, existe un debate político muy intenso relacionado con la emergencia de los fundamentalismos religiosos en la región y que todavía tiene eco en varias de las políticas públicas de nuestros países. Entonces, no se sabía si ese era un tema del feminismo, de la perspectiva de género, si éste era un tema de la derecha, o bien, de un fundamentalismo religioso conservador.

Sin embargo, el libro nos aporta un panorama en que los temas son universales, se entrecruzan y admiten múltiples perspectivas de análisis, y se nos invita a tomar una actitud racional y científica de reconocer la posibilidad de pensar y traspasar las barreras sectoriales y académicas, intelectuales y que nada es ajeno a la perspectiva de la igualdad.

También quiero valorar de qué manera la discusión sobre la familia ha sido un buen pretexto para tratar las políticas públicas, pues con ello, se ha analizado la migración, los problemas de empleo, las políticas de cuidado, la economía política de cuidado, es decir, el tema de familia, nos ha permitido colocar en el debate distintas aristas que tienen, sin duda, relación con la familia, pero también con las políticas sociales y la búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas.

Los distintos temas que están presentes en el libro permiten abrir el debate sobre diversos tópicos que preocupan a la región, por ejemplo como la igualdad y la equidad social puedan abordarse desde diversas entradas: desde la familia, la igualdad de género, la infancia; entre otros, buscando una armonía entre los distintos marcos teóricos.

El libro también muestra uno de los desafíos que se enfrenta desde el punto de vista del conocimiento de las políticas públicas, que se refiere a cómo dialogar entre distintas disciplinas, puesto que es más fácil afirmar la multidimensionalidad – pues en ello ya existe un cierto acuerdo– pero la multidisciplinariedad o transdisciplinariedad en la políticas, y la transversalidad en las instituciones, aún son un reto y el debate nos deja gusto a poco, existe poca creatividad en la región para construir arquitecturas institucionales que sean capaces de dar respuesta a los diagnósticos que se han construido que indican que la pobreza, los fenómenos familiares y la desigualdad son multidimensionales y que requieren políticas transversales. Sin duda, se tiene desafíos para traducir estas reflexiones, el debate desarrollado sobre las limitaciones de los programas contra la pobreza y sus aportes, y cómo éstos se pueden expandir hacia delante, mejorar su cobertura, y su implementación, de modo que sean eficientes y eficaces.

Este libro es un buen estado del arte de lo que se sabe y de lo que se necesita saber en relación con las políticas públicas para las familias. Es cierto que las pretensiones del estudio estaban bien delimitadas y el objetivo era focalizarse en las políticas públicas, y en esta dirección quisiera hacer un llamado a transformar la orientación de las políticas públicas, y encontrar un vínculo entre lo económico y lo social, es decir, un vínculo entre la política económica y la política social, que sin duda, es el trabajo. Y en este sentido, no hablar más de empleo, sino que de trabajo y también de reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres. Pero este vínculo está ausente en todas las experiencias, y cuando está presente, lo está desde la perspectiva de la vulnerabilidad.

Todavía no se trata el trabajo no remunerado de las mujeres como un activo sino como una deficiencia, como una carencia y una vulnerabilidad. En la Conferencia de Quito se subrayó el aporte de las mujeres, y no se trata de que las mujeres sean pobres porque trabajan en sus casas, sino que el mundo y la sociedad se está beneficiando con el trabajo gratuito de las mujeres y eso tiene que ser reconocido desde el punto de vista de los derechos, esto pasa por disociar el binomio familia-pobreza.

No se cuenta con estudios de las familias que no son pobres, no se sabe que ocurre con ellas, sin embargo, cuando se habla de alcohol y drogas, aparecen todas las familias; pero cuando se debate el desarrollo económico y social, las únicas familias que existen para la política pública son las familias de los pobres: ahí está la fuente de la discriminación puesto que al analizar los temas de familia y pobreza, se empieza a ver inevitablemente a la familia no solo como sucedáneo del Estado, sino además como un espacio en el cual los temas ajenos a este libro, pero importantes, como la sexualidad, la intimidad, los nuevos roles, las nuevas paternidades y maternidades, de los cuales esta gente pobre no tiene tiempo para preocuparse porque tiene que sobrevivir mediante la búsqueda de subsidios.

Desde el punto de vista cultural, hay una cierta imagen que producen las políticas públicas sobre la familia, como simplemente un espacio operativo para distribuir beneficios, pero no visualizamos el mundo de las emociones de los pobres y los ricos, y cómo se puede distribuir el tiempo para esas emociones en el ámbito público y privado, en el fondo visualizar el bienestar de manera integral.

Entonces, en este esfuerzo multidisciplinario nos faltan más estudios desde una perspectiva cultural, porque si bien, reiteradamente se reconoce el gran cambio del siglo XX, la salida de las mujeres al trabajo, ¿qué significa eso desde el punto de vista de la subjetividad, desde el punto de vista simbólico? ¿Cómo se viven las relaciones familiares y se perciben los distintos arreglos que aquí se han debatido? Se trata de indagar más en la esfera cultural, para reforzar la dimensión por ejemplo el tema del cuidado, que hemos visto que se ha vuelto estratégico, los cambios demográficos así lo ameritan.

Todos los argumentos de por qué hay que cuidar a la tercera edad y a la niñez, apuntan a destacar que el cuidado no es un tema de vulnerabilidad, sino de derechos, es decir, implica que todas las personas, más allá de su condición social, requieren cuidado: el derecho al cuidado y a cuidar es algo que no puede quedarse restringido a la idea de programas de subsidios o focalizados, sino que tendría que estar presente en el horizonte de largo plazo, la manera de construir una sociedad no violenta, solidaria y con tejido social.

Por lo tanto, nos estamos refiriendo a un ámbito de reflexión de la familia, al que todavía las políticas públicas no han llegado, porque están siendo tributarias de esa herencia del Estado mínimo; es necesaria la reingeniería del tiempo que plantea Rosyska Darcy Ribeiro, no es sólo reconocer el trabajo de las mujeres, sino redistribuir el tiempo de hombres y mujeres para otra forma de vida. Hay líneas temáticas del libro que alguien debería recoger para seguir investigando desde otras disciplinas, de la antropología, la psicología y la historia.

Por último, quisiera destacar una externalidad –como dicen los economistas– del libro, que es la red de personas que se ha constituido y que han estado en distintos momentos de la reflexión sobre el tema de familia. Es importante que la CEPAL abra el debate y deje como testimonio del trabajo realizado este libro, que tome vida propia y que estas inquietudes se instalen en otros espacios y en otros países. Sería muy interesante evaluar estos fenómenos en cuatro o cinco años más.



## Comentarios<sup>70</sup>

**María de los Ángeles Durán<sup>71</sup>**

Buenos días a todas y todos, no tengo la tarea fácil y menos aún la tendrá Rocío Rosero porque casi todo lo que pensaba decir se ha dicho en las presentaciones precedentes.

Mi perspectiva –puesto que no trabajo en CEPAL ni he participado en la producción del libro– es la de un posible lector al que le llega el libro a las manos, y eso es lo primero que voy a transmitirles.

Cuando me dieron el libro lo primero que me llamó la atención fue una cuestión puramente superficial: su apariencia externa y peso. La apariencia externa es buena, es un libro azul atractivo, su diseño lo componen unas piedritas lavadas de muchos años, ríos o mares que están agrupadas y al mismo tiempo dispersas, ignoro cual ha sido la intención del artista que diseñó la portada, y estas piedras, tan lavadas podrían ser un icono o una imagen de lo que puedan ser las relaciones familiares que van creando, a lo largo de ensayos y errores diversas soluciones a través de miles de años; que estén separadas o juntos simboliza que las distintas formas familiares tienen también encuentros y desencuentros, con redes externas, núcleos más intensos. En fin, la imagen de la portada me ha servido como introducción al libro y me gusta la imagen de los cantos rodados que por una parte, son fragmentables y por otra, son extremadamente consistentes, sin aristas, porque tienen mucho tiempo de juego y de ensayo en el modo de relacionarse unas piedras con otras. Respecto del peso, se trata de un libro de 416 páginas compuesto por 19 artículos distintos, con presentaciones, varios anexos, cada capítulo es un esfuerzo de un autor distinto que se ha sumado a un proyecto, con la batuta de Irma Arriagada como coordinadora.

Todos los que hemos tratado de coordinar autores sabemos que es difícil y lograr convocar a 19 expertos en la materia, no solo refleja la preocupación y generosidad en las líneas iniciales de la invitación, tiempo y constancia de la coordinadora del libro, sino también de un gran apoyo institucional que le ha permitido realizar reuniones, seguimiento a los autores y a los trabajos presentados, es decir, recursos para llevar a cabo este proyecto.

Asimismo, cada capítulo es un esfuerzo de un autor distinto que ha confiado en este proyecto y se ha sumado al trabajo colectivo. Y finalmente se logran compilar estos artículos que significa un reconocimiento de la comunidad y de los productores de conocimiento y que proporciona indicadores del valor de este esfuerzo colectivo.

Respecto al título, debo decir, que representa muy bien la situación existente hoy, primero quiero llamar la atención que se refiere a “familias” en plural, reconociendo la diversidad de las situaciones familiares y entre familia y familias hay un quiebre conceptual, puesto que en América Latina y en el mundo existe diversidad de familias, la familia está muy “ontologizada” por lo que el reconocimiento de su diversidad es muy importante. El título continúa con “políticas públicas” y me parece muy bien que diga políticas públicas aunque parece redundante indicar políticas públicas ya que existen políticas que no sean públicas? Sin embargo, se sabe que existen políticas que no son gubernamentales, que nos permite una mirada más amplia y precisamente desde este marco, se analiza la diversidad de las políticas dirigidas a las familias y sus efectos. No queda claro en el título si se refiere a políticas internacionales, regionales o nacionales pero en los textos se aclara que aparece una gradación que se inicia con políticas en un sentido muy amplio y termina en el nivel más nacional y local.

<sup>70</sup> Nota de la coordinadora. Esta es una transcripción levemente editada de la presentación.

<sup>71</sup> Economista, Profesora de Investigación, Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España.

La reflexión se inicia con el artículo muy brillante de Göran Therborn, quien traza un análisis institucional comparativo de la diversidad de familias imperante en el mundo, en todo el mundo y en toda la historia y parece casi una película, es una entrada muy brillante que nos despierta y motiva y nos abre las compuertas de la imaginación con un análisis muy riguroso de distintas familias en lugares dispersos en todo el mundo. Luego el libro hace reflexiones de gran amplitud en los primeros cinco capítulos pero en un tono más próximo y termina en proyectos orientados a las familias en países de América Latina. Se refiere a la región latinoamericana pero eso no obsta para que por sus fuentes y referencias tenga un carácter más global.

Y luego me gustó que al título se le añadiera “historia de desencuentros” como un pequeño subtítulo, no es tan dura como divorcio, porque le da una connotación importante; porque si el libro fuera solamente Familias y Políticas Públicas en América Latina, no tendría ese punto de crítica y de reflexión, este subtítulo permite darle mayor profundidad y un sentido crítico, chispa, acidez y acierto, una especie de acotación histórica. Tras un título formal viene una acotación hacia la historia, lo interesante de la palabra historia no es que mire hacia el pasado, sino que abre la ventana del tiempo, y al abrirla nos permite a la vez, reflexionar sobre lo que la historia pudo haber sido y el futuro que queremos y esperamos que sea posible.

Los artículos que dan cuenta de todos esos desencuentros, lo hacen en una clave que podríamos llamar positiva, no es una crítica ácida, ni una crítica demoledora sin salida; son estudios críticos con mucha base empírica y al mismo tiempo muy abiertos, imaginativos, reconocen que ha habido un desencuentro pero también nos invitan a aspirar al encuentro y a mejores propuestas. En el libro no hay propuestas explícitas y tampoco hay mucho sobre aspectos cualitativos pero ello se debe al tipo de trabajo que se realiza en la CEPAL, una institución cuyo campo fundamental de actuación son las políticas públicas que incorpora la multidimensionalidad de la familia y la multidisciplinariedad en abordarla y coloca una alerta sobre distintos tópicos que guardan relación con las transformaciones al interior de las familias y el desarrollo de las políticas públicas.

Respecto a su estructura, los primeros cinco capítulos son una reflexión muy general acerca de qué es la familia, los cambios del contexto en que viven las familias en el presente y lo que pueda venir en el futuro. La segunda parte, está orientada más la acción y al diseño de las políticas concretas, y se divide en dos: en la primera: “El marco de las políticas hacia las familias latinoamericanas”, se analiza la diversidad de las políticas dirigidas a las familias y sus efectos. Y en la segunda parte sobre gestión y financiamiento, se reflexiona sobre las dificultades de financiación, especialmente monetarias de las políticas sociales y, sobre todo, de las orientadas a las familias, considerando cinco casos concretos.

Me parece que el esfuerzo plasmado en este libro debe continuarse y es una tarea que debe permanecer con la red ya constituida y a quienes invito también a la red ACTES Asociación Científica Tiempo Economía y Sociedad. Asimismo es muy importante otro aspecto que tiene que ver con el uso del tiempo y en varios de los estudios se ha hecho referencia al tiempo, al uso del tiempo como un recurso, sobre todo como tiempo de trabajo no remunerado, la red ACTES trabaja con el uso del tiempo de trabajo no remunerado como riqueza y también como vulnerabilidad, porque a veces es una forma de explotación cuando la carga de trabajo es demasiado grande, porque, en muchos casos, la demanda de los familiares no puede dejar de atenderse. En este sentido, creo que una posible continuación de este trabajo, debiera ser la renovación de paradigma de análisis macroeconómico y macropolítico, incluyendo conceptos y bases empíricas que hasta ahora no se consideran, que sería extremadamente ambicioso. Si se parte del supuesto que el análisis macroeconómico y las cuentas nacionales en todos los países se realizan con los recursos que pasan por el mercado y se monetarizan y si sabemos que la mayor parte del trabajo de América Latina no se monetariza, puesto que se consume donde se produce: en los hogares, sin venderse.

¿Cómo es posible hacer buenas políticas públicas si los análisis de costo y beneficio solo se hacen en términos monetarios? Es preciso recordar que la familia funciona como una recolectora, consumidora y una redistribuidora de tiempo, especialmente en los niveles de ingresos más bajos, de modo que las jornadas de las mujeres suman 10 a 12 horas fuera del horario de trabajo, si se incluye el tiempo de transporte. El coste fundamental es el tiempo.

Como señaló Naciones Unidas en 1995, es preciso reformar el marco de análisis porque no se pueden hacer políticas públicas basadas en sistemas de análisis, en sistemas de costo y beneficio que se centren en los recursos monetarizados. En el caso de la salud en España, se estima que por cada 12 horas contabilizadas se necesitan complementarlas con 88 horas más; en países con problemas de envejecimiento, en el caso de una enfermedad de Alzheimer avanzado por ejemplo, las cifras para España se estiman en 0,5 horas del sistema de salud y 99,5 horas fuera del sistema sanitario, que proporcionan las mujeres, habitualmente mayores de 60 años –consideradas inactivas– que asumen el cuidado de los enfermos, ancianos y de los niños, tiempo que permite el funcionamiento del sistema de salud, el sistema de pensiones y el sistema fiscal en los países más desarrollados.

Me parece que este es un libro fantástico, no quiero abusar más con el tiempo y les doy las gracias a todos por haberme dado la posibilidad privilegiada de leerlo y de haber podido compartir con ustedes las experiencias que esta lectura me ha producido.

Muchas gracias.

## Comentarios

**Rocío Rosero<sup>72</sup>**

Muchas gracias por la invitación y muy buenos días a todos y a todas. Después de lo dicho, resulta difícil añadir nuevas reflexiones; quizás quisiera enfatizar algunas de ellas. El título del libro *Familias y Políticas Públicas en América Latina. Una historia de desencuentros*, nos provoca una lectura ávida, llena de interrogantes y de reflexiones.

La lectura del libro nos ubica en el análisis de las transformaciones de la institución familiar durante varias décadas inserta en procesos de cambios globales, económicos, sociales, culturales, cambios legislativos, y nos convoca a plantear una serie de interrogantes sobre los cuidados familiares, las formas de conciliación familia-trabajo y las relaciones de género. En suma, nos invita a re-pensar las políticas públicas en un nuevo contexto, en un momento post consenso de Washington, donde las políticas de ajuste neoliberal y de focalización se van agotando y emergen nuevas políticas de protección de derechos. El marco de estas políticas emergentes son las nuevas visiones sobre la democracia, el importante rol del Estado y de las políticas públicas de estado para la promoción y protección de los derechos de todas las personas sin discriminación.

También quiero resaltar que el libro es el resultado de un proceso de cuatro años de reflexiones, de construir nuevos vínculos conceptuales, de realizar una visión crítica del lugar que cada aspecto tiene en la formulación de las políticas públicas. Este ha sido un proceso de diálogo, de construcción, de convocatoria a debatir y valorar la investigación crítica y el análisis, y de visualizar nuevos retos y desafíos en esta vorágine de cambios que viven las familias en la región latinoamericana.

Quizás uno de los aspectos más importantes, entre muchos otros, que el libro nos propone es darnos la posibilidad de mirar hacia el futuro desde la experiencia pasada, desde los aciertos y desaciertos que las experiencias de implementación de políticas públicas, en particular las políticas de protección social y erradicación de la pobreza han tenido y cuáles han sido sus impactos; se trata de mirar desde la experiencia, los impactos que esas políticas tuvieron de manera concreta en el bienestar y en la inclusión social; en este seminario ya se han realizado varias críticas al respecto.

En este sentido el libro es un gran aporte puesto que constituye un insumo para la construcción de políticas públicas para la erradicación de la pobreza, y porque además pone en evidencia la importancia que tiene la incorporación de la visión de género, de la solidaridad intergeneracional y social, el enfoque de derechos y su aplicación universal. Otra dimensión que incluye es la necesidad de dar una cabal respuesta a esos cambios que son demográficos, sociales, multiculturales, interétnicos y por supuesto económicos, cambios que sin duda están marcados muy fuertemente en todos los países de la región, que es una de las regiones más inequitativas del mundo, justamente por un conjunto de inequidades en la distribución de la riqueza, inequidades que provocan grandes desigualdades y por lo tanto son el origen de múltiples discriminaciones en todo los ámbitos de la vida social, política, cultural y económica.

Además quiero añadir a lo señalado por María de los Ángeles Durán, que en la selección de textos que nos presenta el libro se plantean diversos aspectos relativos a los heterogéneos contextos socioeconómicos y demográficos de la región latinoamericana, en donde vemos cómo se han desplegado las políticas dirigidas a las familias y los procesos incluso de cambio político e institucional que han afectado a esas políticas; se argumenta ampliamente sobre las transformaciones de las familias durante las últimas décadas y la necesidad de modificar esos

---

<sup>72</sup> Socióloga, ex Directora de Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU) de Ecuador.

modelos culturales que están sustentando a esas políticas y a esas visiones muchas veces asistenciales y tradicionales.

Asimismo el libro nos abre la posibilidad de construir políticas públicas con un carácter más ciudadano y democrático, que incorporen precisamente esa heterogeneidad, esa diversidad que nos presenta la parte diagnóstica, estos cambios experimentados en las familias latinoamericanas en las últimas décadas.

Quisiera agregar que otro de los propósitos del libro es la difusión de las nuevas reflexiones realizadas en los distintos espacios, académicos, técnicos y políticos sobre las políticas públicas dirigidas a las familias, así como evaluar la experiencia acumulada en su aplicación. Y aquí quiero decir que la tarea que nos queda es enorme. Ahora que ya está presentado el libro, sería muy interesante, a partir de esta red, lanzar iniciativas en cada país para debatir, discutir y reflexionar, porque muchos de los decisores de políticas en nuestros países ni siquiera se plantean la complejidad de estas transformaciones, ni la necesidad de conjugar esta amalgama de diversidades que es necesario tomar en cuenta.

Por otra parte, quisiera añadir que los cambios democráticos que se están dando en este momento en el continente en Bolivia, Venezuela, Ecuador y Brasil ciertamente que abren puertas a nuevas formas de entender y hacer las políticas sociales.

La justicia social y económica como base del ejercicio de las libertades de todos y de todas, la justicia democrática, participativa, intergeneracional y la justicia de género como elementos centrales, cuya combinación apunta a la articulación de las libertades democráticas con la posibilidad de construir un porvenir justo y compartido, actuando sobre las fuentes de las desigualdades económicas y políticas y de todas las inequidades, es lo que permitiría pensar en una sociedad plenamente libre y democrática.

Quisiera finalmente felicitar a Irma Arriagada por este trabajo de cuatro años de tejer, construir y articular esta filigrana, de articular la investigación académica, la visión desde los estados y los gobiernos, de investigadoras y consultoras particulares, así como de los movimientos de mujeres de la región, para llegar a este producto tan importante que hoy tenemos en nuestras manos.

Creo que nos queda el gran reto de retomar las reflexiones del libro, de sus diferentes artículos y capítulos para promover un debate nacional y subregional que nos permita contribuir a la construcción de políticas públicas y sociales para la igualdad; creo que este es uno de los retos históricos más importantes en este momento. Otro reto es profundizar algunos aspectos de la cultura, la interculturalidad y la multiculturalidad en esta realidad cambiante de las familias latinoamericanas, y colocar en términos concretos de la política pública el tema del cuidado, ya no como un tema de grupos vulnerables, sino como un tema de derechos que nos atañe a todas las personas en la sociedad.

Como se ha visto, quedan planteados múltiples retos en distintos niveles y creo que nos vamos con la mente y la maleta llena de conocimientos y de inquietudes que nos pueden permitir hacer diálogos constructivos hacia ese futuro que tanto soñamos.

Para terminar quisiera agradecer la invitación a compartir en este espacio, y felicitar a las agencias: al UNFPA, a UNIFEM, a la División de Desarrollo Social, a la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL, por este ejercicio colectivo de coordinación que nos da un fruto muy rico, interesante, motivador y muy desafiante para todos y todas en la cooperación entre la sociedad civil, los gobiernos y en los Estados y las agencias del sistema regional de Naciones Unidas.

Muchas gracias.



## **Anexos**

---





## Anexo 1

### Lista de participantes

#### Argentina

Gabriela Agosto  
Directora Ejecutiva, Observatorio Social  
agosto@observatoriosocial.com.ar

Laura Pautassi  
Consultora, CEPAL  
lpautassi@arnet.com.ar

Catalina Wainerman  
Universidad de San Andrés  
cwainerman@udesa.edu.ar

#### Bolivia

Flavia Marco  
Consultora CEPAL  
flaviamarco@gmail.com

Norah Castro  
Docente, Dirección Trabajo Social  
Universidad Mayor de San Andrés  
norca13@yahoo.es

María Luisa Valdivia  
Docente  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad Mayor de San Andrés  
lumava4@yahoo.es

Cecilia Rodríguez  
Docente, Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad Mayor de San Andrés  
ceciroh@gmail.com

Angélica Medina  
Universidad Mayor de San Andrés  
A\_ma\_me@hotmail.com

#### Brasil

Lara Alves  
Asesora, Secretaría Ejecutiva  
Ministerio de Desarrollo Social y  
Lucha contra el Hambre  
lara.alves@mds.gov.br

#### Chile

Catalina Arteaga  
Profesora, Departamento de Sociología  
Universidad de Chile  
carteaga@uchile.cl

Verónica Aranda  
Consultora de CEPAL  
veronica.friz@yahoo.es

Josefina Bilbao  
Instituto Carlos Casanueva  
mjbilbao@vtr.net

Carmen Barros  
Profesora, Instituto de Sociología  
Universidad Católica de Chile  
cbarros@uc.cl

Rosa Bravo  
Consultora PRODEMU  
rbravob@terra.cl

Roberto Celedón  
Director, Centro Familiar  
Fundación Rodelillo  
rceledon@rodelillo.cl

Isis Chamblas  
Académica, Universidad de Concepción  
ichambla@udec.cl

Natalia Chami  
Politóloga  
Universidad de San Andrés  
nataliachami@gmail.com

Ninoska Damianovic  
Coordinadora, Departamento de  
Demografía del INE  
ninoska.damianovic@ine.cl

Thelma Gálvez  
Consultora CEPAL  
thgalvez@vtr.net

María Herrera  
Instituto de Sociología  
Pontificia Universidad Católica  
mherrepo@uc.cl

Elisa Heynig  
Practicante CEPAL  
eheyntag@gmail.com

Marcela Jiménez  
Departamento de Estudios  
División social  
MIDEPLAN  
mjimenez@mideplan.cl

Dina Krauskoff  
Profesora Asociada  
FLACSO, Chile  
dinakr@flacso.cl

María Teresa Mardones  
Colegio Santa Catalina de Siena  
teresitamardones@yahoo.es

Ximena Méndez  
Docente  
Universidad Católica de Concepción  
xmendez@ucsc.cl

Lilian Mires  
Instituto Nacional de Estadísticas INE  
lylian.mires@ine.cl

José Olavarría  
CEDEM  
jolavarr@cedem.cl

Patricia Provoste  
Subdirectora  
Fundación PRODEMU  
pprovoste@prodemu.cl

Carmen Reyes  
Profesora, Instituto de Sociología  
Universidad Católica de Chile  
creyesv@uc.cl

Tatiana Sanhueza  
Docente Universitaria  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Concepción  
tsanhueza@udec.cl

Jorge Sepúlveda  
Consejero superior de la Universidad  
Universidad Católica de Valparaíso  
jsepulveda@ucv.cl

Pedro Urrutia  
Docente, UC de Concepción  
purrutia@ucsc.cl

Teresa Valdés  
CEDEM  
agenero@cedem.cl

Ximena Valdés  
CEDEM  
ximena.valdes@cedem.cl

Patricia Varela Pino  
Universidad de Chile  
Patricia.varela@gmail.com

Daniela Vega  
Estudiante de Magíster en Género  
Universidad de Chile  
danisabel@gmail.com

Sandra Zepeda  
Gerente de Estudios  
Fundación Emmanuel  
sandra@fundacionemmanuel.cl

Virginia Guzmán,  
Centro de Estudios de la Mujer, CEM  
cem@cem.cl

Cecilia Pérez  
Consultora CEPAL  
cperezd@vtr.net

Rosalba Todaro,  
Centro de Estudios de la Mujer, CEM  
rtodaro@cem.cl

## Colombia

Ana Rico, Investigadora,  
Consultora, CEPAL  
adealo2003@yahoo.com

## Cuba

Mayda Álvarez  
CEM  
maydacement@enet.cu

## Ecuador

Rocío Rosero  
Consultora de CEPAL  
rroserog@yahoo.com

## España

María de los Ángeles Durán  
Consejo Superior de Investigaciones  
Científicas  
dur@ieg.csic.es

## México

Rodríguez Teresa  
UNIFEM -México  
teresa.rodriguez@unifem.org

Mercedes González de la Rocha  
CIESAS- Universidad de Guadalajara  
mercedes@ciesasoccidente.edu.mx

## Perú

Jeanine Anderson  
Pontificia Universidad Católica de Perú  
janders@puc.edu.pe

Juan Lear Elorrieta  
Asesor  
Centro Guzmán Poma  
igore@guamanpoma.org

Roberto Seminario  
Consultor  
crms48@hotmail.com

## **Uruguay**

Rosario Aguirre,  
Universidad de la República  
rosario@fcs.edu.uy

Clara Fassler,  
Red Género y Familia  
genyflia@adenet.com.uy

## **Venezuela**

Maira Montilva  
Profesora, Escuela de Sociología  
Universidad del Zulia  
mmontilva@yahoo.com

## **Organismos de Naciones Unidas**

### **CEPAL**

Irma Arriagada  
División de Desarrollo Social  
irma.arriagada@cepal.org

Mario Báez  
División de Operaciones  
mario.baez@cepal.org

Rudolph Buitelaar  
División de Operaciones  
rudolph.buitelaar@cepal.org

Dirk Jaspers-Faijjer  
División de Población  
dirk.jaspers@cepal.org

Sonia Montaña  
Unidad Mujer y Desarrollo  
sonia.montano@cepal.org

Juan Carlos Ramírez  
ILPES  
juancarlos.ramirez@cepal.org

Nieves Rico  
Unidad Mujer y Desarrollo,  
nieves.rico@cepal.org

Andras Uthoff,  
División de Desarrollo Social  
andras.uthoff@cepal.org

### **FAO**

Marcela Ballara  
FAO Chile  
marcela.ballara@fao.org

## **UNICEF**

Gladys Acosta, Representante,  
UNICEF, Argentina  
gacosta@unicef.org

Carolina Bascuñán  
Chile Protection  
cbascunan@unicef.org

Larraín, Soledad  
slarrain@unicef.org

Oriana Zanzi  
ozanzi@unicef.org

## **UNFPA**

Esteban Caballero, Representante  
UNFPA, Perú  
caballero@unfpa.org.pe

## **PNUD**

Osvaldo Larrañaga  
osvaldo.larranaga@undp.org

## **OIT**

Marta Rangel  
Consultora OIT  
martarangel@gmail.com

## Anexo 2

### Programa de la reunión



#### Reunión de Especialistas

#### FUTURO DE LAS FAMILIAS Y DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Santiago, 22-23 Noviembre 2007

Sala Celso Furtado, CEPAL

**Organiza:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL  
**Auspicia:** Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA

#### JUEVES 22 DE NOVIEMBRE

**09:00 - 09:10 INSCRIPCIÓN DE PARTICIPANTES**

**9:10 - 9:40**

#### SESIÓN DE INAUGURACIÓN

*Mario Báez*, Secretaría Ejecutiva CEPAL

*Esteban Caballero* Representante de UNFPA en Perú y Director para Chile y Uruguay

*Dirk Jaspers*, Director División de Población- CELADE

**9:40 - 9:50**

Objetivos y metodología de la reunión

*Irma Arriagada*, División de Desarrollo Social, CEPAL

#### Mesa redonda EL FUTURO DE LAS FAMILIAS

**9:50 – 10:10**

El futuro de las familias *María Ángeles Durán*, España

**10:10 – 10:30**

El futuro del cuidado *Rosario Aguirre* Uruguay

**10:30 – 10:40**

#### CAFÉ

**10:40– 11:00**

Familias y trayectorias futuras, *Catalina Wainerman*, Argentina

**11:00 – 11:20**

Metamorfosis de la familia en Chile *Ximena Valdés*, Chile

**11:20 – 11:40**

Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde el enfoque de derechos  
*Laura Pautassi*, Argentina

**11:40 – 12:00** Distribución del trabajo en las familias y nuevas masculinidades, *José Olavarría*, Chile

**12:00– 12:10** Comentarista *Virginia Guzmán*, CEM- Chile

**12.10 – 13:30** Debate

### **13:30 – 15:00 ALMUERZO**

#### **Mesa redonda LOS DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS HACIA LAS FAMILIAS**

**15:00 - 15:20** Nuevas políticas sociales de producción y reproducción *Jeanine Anderson* Perú

**15:20 - 15:40** Evaluación y propuestas de las políticas hacia las familias *Teresa Valdés* Chile

**15:40 – 16:00** Aprendizaje de la experiencia de las políticas *Ana Rico de Alonso* Colombia

### **16:00 -16:10 CAFÉ**

**16:10 - 16:30** Desafíos para las políticas públicas en una sociedad que envejece, *Mayda Álvarez*, Cuba

**16:30-16:50** Pobreza familia y relaciones de género. Lecciones de la experiencia *Cecilia Pérez*, Chile

**16:50 - 17:10** Sugerencias para mejorar los programas de transferencias condicionadas de ingresos, *Mercedes González de la Rocha*

**17:10- 17:20** Comentarista: *Oswaldo Larrañaga*, UNDP

**17:20- 18:00** Debate

### **VIERNES 23 DE NOVIEMBRE**

#### **LANZAMIENTO DEL LIBRO DE LA CEPAL**

#### **FAMILIAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA. UNA HISTORIA DE DESENCUENTROS**

**10:30 – 11:00** *Teresa Rodríguez*, Directora Regional UNIFEM  
*Andras Uthoff*, Director a.i División de Desarrollo Social  
*Irma Arriagada*, Coordinadora del libro

**11:00 - 11:20** *Sonia Montaña*, Jefa, Unidad Mujer y Desarrollo

**11:20 – 12:00** Comentaristas: *María de los Ángeles Durán*, España  
*Rocío Rosero*, Ecuador

**12:00 - 13:00** Debate





NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****seminarios y conferencias****Números publicados**

52. Futuro de las familias y desafíos para las políticas. Irma Arriagada (editora), (LC/L.2888-P), N° de venta: S.08.II.G.25 (US\$ 20.00), 2008.
51. Planificar y presupuestar en América Latina. Ricardo Martner (LC/L.2859-P; LC/IP/L.287), N° de venta: S.08.II.G.4 (US\$ 20.00), 2008.
50. Integración de políticas, sostenibilidad y agroclaturización en la pampa argentina y áreas extrapampeanas. Santiago de Chile, 10 de abril de 2006, David Manuel-Navarrete y Gilberto Gallopín (LC/L.2744-P), N° de venta: S.07.II.G.80. (US\$ 10.00), 2007.
49. Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias. Irma Arriagada (LC/L.2648-P), N° de venta: S.06.II.G.174 (US\$15.00), 2007.
48. Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. Jorge Rodríguez, editor, octubre, 2006. (LC/L.2581-P), N° de venta: S.06.II.G.111 (US\$15.00), 2006.
47. Reformas constitucionales y equidad de género. Informe final del Seminario internacional Santa Cruz de la Sierra 21,22 y 23 de febrero de 2005" autoras Sonia Montañó y Verónica Aranda (LC/L.2489-P). N° de venta:S.06.II.G.22 (US\$20.00), 2006.
46. Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, Irma Arriagada (editora), (LC/L.2373-P), N° de venta: S.05.II.G.118 (US\$ 20.00), 2005.
45. Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional, 6 y 7 de diciembre del 2004, Jorge Martínez Pizarro y María Fernanda Stang Alva (LC/L.2272-P), N° de venta: S.05.II.G.99 (US\$15.00), 2005.
44. Sustainable development: epistemological challenges to science and technology. Gilberto Gallopín, Cecilie Modvar (LC/L.2273-P), N° de venta: E.05.II.G.26 (US\$ 10.00), 2005.
43. Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe, CEPAL/UNESCO (LC/L.2246-P), N° de venta E.05.II.G.4 (US\$ 10.00), 2005.
42. Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, Irma Arriagada y Verónica Aranda (LC/L.2030-P), N° de venta: S.04.II.G.150 (US\$ 20.00), 2004.
41. Síndromes de sostenibilidad ambiental del desarrollo en Colombia. José Jairo Escobar (LC/L.2202-P), N° de venta: S.04.II.G.127 (US\$ 10.00), 2004.
40. Revisiones de desempeño ambiental de la OECD. (Responsable: Carlos de Miguel). (LC/L.2175-P). N° de venta: S.04.II.G.102 (US\$ 10.00), 2004.
39. Los síndromes de sostenibilidad del desarrollo en América Latina. El caso de México. (LC/L2156-P). N° de venta: S.04.II.G.84, (US\$ 15,00), 2004.
38. Caracterización de los síndromes de sostenibilidad del desarrollo. El caso de Argentina. (LC/L2155-P). N° de venta: S.04.II.G.83 (US\$ 15,00), 2004.
37. Informe del seminario sobre banco de proyectos exitosos de DNP Colombia (LC.L.2116-P) N° de venta: S.04.II.G.49 (US\$ 15,00), 2004.

**Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número****Libros de la CEPAL**

96. CEPAL-UNFPA Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros LC/G2345-P, Libros de la CEPAL N° 96, ISBN:978-92-1-323028-2, N° de venta: S.07.11.G97, (US\$ 20), 2007.
38. CEPAL-UNICEF Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe , LC/G.1835-P, Libros de la CEPAL N° 37, ISBN: 92-1-121192-1, N° de venta: E.94.II.G.6, (US\$ 17.50), 1995
37. Cambios en el perfil de la familia: la experiencia regional ) Libros de la CEPAL N° 36, LC/G.1761-P Libros de la CEPAL N° 36 ISBN: 92-1-321388-3 N° de venta: S.93.II.G.7, (US\$ 12), 1993

## Serie Políticas Sociales

136. Andras Uthoff y Simone Ceccini “Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familia y mercado de trabajo en América Latina” LC/L.2775-P N° de venta: S.07.II.G.110, (US\$ 10.00), 2007
- 134 Irma Arriagada y Charlotte Mathivet “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”, LC/L.2740-P N° de venta: S.07.II.G.86, (US\$ 10.00), 2007.
120. Guillermo Sunkel, “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, LC/L.2530-P), N° de venta: S.06.II.G.57, (US\$ 10.00), 2006.
119. Irma Arriagada, Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”, LC/L.2519-P), N° de venta: S.06.II.G.46, (US\$ 10.00), 2006.
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L.1652-P), N° de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), 2001
21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), 1997.

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....